



Università
Ca'Foscari
Venezia

Corso di Laurea Magistrale

in Relazioni Internazionali Comparete

Tesi di Laurea

***Le Special Procedures* nel diritto
internazionale dei diritti umani**

Relatrice

Chiar.ma Prof.ssa Sara De Vido

Correlatrice

Chiar.ma Prof.ssa Arianna Vettorel

Laureanda

Angela Giacomini

Matricola 851295

Anno Accademico

2019 / 2020

INDICE

Abstract	1
Elenco delle abbreviazioni	3
Introduzione	5
Capitolo I: Le Special Procedures	10
Premessa	10
1. Le Special Procedures	11
2. Come nacquero le Special Procedures	12
2.1 Il contesto storico	12
2.2 Il primo Gruppo di Lavoro.....	16
3. La base giuridica delle Special Procedures.....	21
3.1 Differenze con gli altri sistemi di monitoraggio dei diritti umani	23
4. Dalla Commissione al Consiglio per i Diritti Umani, la macchina amministrativa delle Special Procedures	26
4.1 Il Codice di Condotta	29
4.2 Il Manuale Operativo delle Special Procedures del Consiglio per i Diritti Umani	35
Capitolo II: La figura di Special Rapporteur quale procedura speciale	40
1. Chi è lo Special Rapporteur, cosa fa e come viene selezionato	40
2. Privilegi e immunità di uno Special Rapporteur	47
3. Criticità che uno Special Rapporteur deve fronteggiare e limitazioni a cui è soggetto	54
4. Le due categorie di mandati: tematici e geografici, e la distinzione tra rapporti periodici e rapporti generali	58
Capitolo III: Gli strumenti di uno Special Rapporteur	65

1. Le Comunicazioni.....	65
2. Le Country Visits	73
2.1 Prima della Missione.....	75
2.2 Durante la Missione	77
2.3 Dopo la Missione	80
3. I rapporti finali: valido strumento o mera descrizione del problema?	81
3.1 Le Special Procedures, non vincolanti ma decisive attraverso il Naming and Shaming..	82
4. La relazione con le entità statali e con la Società Civile.....	86
4.1 Quando lo Stato non collabora: Yash Ghai, Special Rapporteur in Cambogia.....	89
5. Lavoro pubblico, educativo e normativo: il contributo dei media, delle ONG e delle OIG..	93
5.1 La collaborazione con le ONG, un aiuto reciproco	93
5.2 La collaborazione con le OIG e un caso esempio: Special Rapporteurs e Unione Europea, il tema del diritto dei migranti ai confini dell'UE.....	96
Capitolo IV: Le Special Procedures e l'implementazione dei diritti umani	100
1. Quanto le Special Procedures hanno influito nel quadro generale di promozione e diffusione dei diritti umani	100
1.1 Il contributo all'implementazione dei diritti umani a livello nazionale.....	102
1.2 L'impatto nel diritto internazionale.....	110
2. I limiti e le debolezze del sistema delle Special Procedures.....	116
3. I successi iniziali e la situazione attuale a confronto	119
3.1 La risposta dei diversi gruppi regionali	124
Conclusioni	130

Bibliografia	137
Sitografia.....	142
Strumenti giuridici internazionali.....	149
Trattati internazionali.....	149
Risoluzioni, rapporti, documenti ONU.....	149

Abstract

“To deny people their human rights is to challenge their very humanity”. This sentence by Nelson Mandela defines in few words what human rights effectively are.

Through the centuries human rights improvements came hand in hand with improvements in society. Whenever a big step was taken towards better standards of life, those steps were linked with a better definition and a better promotion of human rights. The United Nations were created in order to protect and implement them, since they represent one of the pillars of the entire institution.

When speaking about human rights and United Nations, we can identify two systems through which the organization deals with their protection and promotion. The first one is represented by the Committees that supervise States’ compliance with human rights conventions; the famous “treaty-based bodies”. The second one is constituted by Special Procedures.

The system of Special Procedures is a different method of promotion and above all, defense of human rights, born in the late 1960s inside the then Commission of Human Rights. From a system that was meant exclusively to collect complaints of alleged violations of human rights, it became one of the best methods for their improvement and implementation.

However, through the decades, the way in which these two systems have been presented was deeply unequal. While the “treaty-based bodies” have always been well known and well studied, Special Procedures have been left aside for many years.

The system was strongly supported and requested by the developing States, that were born at the end of the decolonization process after the World War II. It was used to investigate and analyze the situation of human rights around the world and to tackle serious violations in those States in which HR treaties were not able to operate. Some example are represented by Apartheid in South Africa (the very first mandate in 1967), the analysis of human rights in North Korea, the disappearances in Argentina, and so forth.

The entire work of this organization is based on individual experts that are chosen for their knowledge and their level of expertise on the human rights issues. Even if they are considered similar to the United Nations’ experts on mission, they are independent from the

organization, not receiving any salary or remuneration for their services. They can work as a single unity, in which case they are called “Special Rapporteurs” or in a group of five people, the so-called “Working Groups”.

Special Procedures relevance has been underestimated and this has led to some issues we are still facing nowadays. The absence of a well-established methodology, the vague and undefined legal background, the unfamiliar ways through which this system works, have led to a dangerous negligence towards one of the most important resource for human rights, their promotion and protection.

Therefore, the aim of this research is to shed some lights on these issues. The text focuses on a brief history of Special Procedures, on how this system was born and developed through the years and what is its legal background. Moreover, the research will analyze in detail the figure of the Special Rapporteur, how s/he is selected, the privileges and immunities that s/he enjoys and viceversa what are the challenges that s/he faces while working. Furthermore, by analyzing the methods of work that are used, the research will also clarify the relationship between this system and the other actors in international law: States, NGOs, IGOs and the Civil Society. Finally, the research will explain, through the presentation of examples and cases, the contribution of Special Procedures in States’ internal legal and political situations and in international law. Nonetheless, the research shows how Special Procedures’ contributions are endangered by the States’ non-collaboration and their politicization of human rights issues.

Although we can find progress and improvements in the field of human rights through the entire history of humanity, the major success in this regard can be identified in the last decades, in particular since the end of the War World II. In those years, the creation of a people-centered system, like Special Procedures, represented an ulterior effort made in the right direction. Nevertheless, this apparatus, dealing with something alive as human rights, needs to be constantly updated and adjourned. In order to advance the effective implementation and promotion of human rights, it is necessary to strengthen and defend the Special Procedures system, and this can only be done through a close understanding of its working methods, its functions, its strengths and its weaknesses.

Elenco delle abbreviazioni

AI	Amnesty International
AU	African Union
CAT	Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women
CHR	Commission of Human Rights
CPED	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance
CPR	Civil and Political Rights
CRC	Convention on the Rights of the Child
CRPD	Convention on the Rights of Persons with Disabilities
ECOSOC	Economic and Social Council
ESCOR	Economic and Social Council Official Records
ESCR	Economic, Social and Cultural Rights
EU	European Union
GA	General Assembly
GRULAC	Group of Latin America and Caribbean States
HR	Human Rights

HRC	Human Rights Council
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights
ICERD	International Convention on the elimination of All Forms of Racial Discrimination
ICJ/CIG	International Court of Justice/Corte Internazionale di Giustizia
ICMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families
IESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights
NAM	Non-Aligned Movement
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OIG	Organizzazione Inter-Governativa
ONG	Organizzazione Non-Governativa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
SP	Special Procedures
SR	Special Rapporteurs
TGR	Third Generation Rights
UN	United Nations
WEOG	Western European and Other States Group
WTO	World Trade Organization

Introduzione

Parlare di diritti umani nel XXI secolo può sembrare scontato e banale. In buona parte delle civiltà odierne, siamo abituati a pensare ai diritti umani come ad un bagaglio che appartiene ad ognuno di noi in quanto espressione della nostra umanità.

Non è sempre stato così. Nella storia dei diritti umani, molte tappe dimostrano come la tutela delle proprie libertà fondamentali sia sempre stato un ambito di ricerca in cui l'uomo si è costantemente cimentato, non riuscendo mai ad essere pienamente soddisfatto ma cercando di aggiungere e raggiungere ulteriori traguardi.

Molte tappe segnano orgogliosamente delle vincite nel campo dei diritti umani, come per esempio la *Magna Carta*, la *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e dei cittadini*, la *Dichiarazione di Indipendenza degli Stati Uniti*, eccetera. Rivoluzionarie per l'epoca, oggi vengono ricordate quasi come dei passaggi obbligati nel percorso che porta all'evoluzione dell'umanità, ma mai date per scontate.

Altre tappe, invece, ci ricordano come alcuni movimenti per i diritti umani e alcune istituzioni si resero necessarie come conseguenza di avvenimenti terribili. La nascita delle Nazioni Unite fu una di queste. L'organizzazione, oltre ad essere uno dei pilastri della nostra società, è diventata un monito permanente che ci ricorda come l'essere umano, dotato di intelletto, empatia e sentimenti, possa macchiarsi di crimini contro i propri simili, azzerando in pochi anni buona parte dei progressi operati fino ad allora. L'ONU rappresenta il tentativo di non ripetere gli errori del passato ma di guardare continuamente e costantemente al progresso per l'umanità e per il mondo.

In questo frangente, dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, si sono messi in campo mezzi e risorse per cercare di tutelare e promuovere ciò che per anni era stato negato e soffocato: i diritti umani. Dopo la *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* del 1948, caposaldo nell'affermazione delle libertà individuali e dei diritti inviolabili, furono firmati molti trattati per la tutela dei diritti sia civili e politici, sia economici, sociali e culturali. Nel corso degli anni il numero di tali trattati e delle organizzazioni che si prefissavano di farli rispettare (i cosiddetti "Treaty-based Bodies") crebbero di numero, così come gli Stati che vi aderivano. Ad oggi gli organismi istituiti sui trattati dei diritti umani sono una decina e ricoprono un ampio spettro di diritti umani. Essi sono legati al trattato da cui traggono

origine, la loro struttura è piuttosto rigida ma il loro valore è giuridicamente vincolante per tutti gli Stati che li firmano e ratificano.

Tuttavia, dal momento che il raggio d'azione di questi organi era piuttosto limitato, ci si rese conto ben presto, che questo metodo non rispondeva a tutte le esigenze della società e soprattutto non riusciva ad intervenire all'interno di tutti gli Stati.

L'attuazione tramite ratificazione, implica che ogni Stato debba necessariamente dare il proprio consenso all'entrata in vigore del trattato all'interno del proprio territorio, il che è piuttosto limitante se si pensa che molti Stati non vogliono essere sottoposti ad alcuna limitazione dal punto di vista economico, piuttosto che sociale o politico.

Ben presto questo sistema non fu più sufficiente. Gli Stati che, usciti dal processo di decolonizzazione negli anni Sessanta aderirono all'ONU, cominciarono a chiedere maggiore supporto dall'organizzazione, maggiore interesse e flessibilità nei confronti delle tematiche che stavano loro a cuore. Fu allora che vennero istituite le *Special Procedures*. Esse rappresentano un nuovo strumento di tutela e promozione dei diritti umani. Grazie ad un sistema di comunicazioni, esse riescono a raccogliere gli appelli dei singoli individui da tutte le parti del mondo e intervenire laddove si ritiene opportuno che l'organizzazione si mobiliti per fermare o per prevenire delle violazioni dei diritti dell'uomo. Il sistema si è modificato nel corso del tempo, ma è sempre stato definito uno tra i metodi più efficaci nel campo dei diritti umani che l'ONU potesse avere.

Se è vero che, dal secondo dopoguerra fino alla fine del XX secolo, lo Stato ha rappresentato l'attore principale all'interno della società internazionale e ne è stato considerato il protagonista indiscusso sotto molti aspetti, è l'individuo il vero e proprio titolare dei diritti umani, pertanto attraverso le *Special Procedures* si è cercato di ripristinare un focus antropocentrico. È il singolo che informa l'organizzazione e così facendo, consente ad altri individui di mobilitarsi per far fronte ad un determinato problema. Infatti, se l'intera organizzazione nasce in seno al Consiglio per i Diritti Umani, un organo dipendente dall'Assemblea Generale dell'ONU, è l'esperto indipendente il vero perno delle *Special Procedures*. L'intero sistema opera attraverso gli *Special Rapporteurs* o esperti indipendenti, delle figure che vengono scelte per le loro grandi conoscenze nel campo dei diritti umani che però, come dice la parola stessa, non sono dipendenti dall'ONU, ma agiscono autonomamente. Non essendo stipendiati dall'organizzazione, non devono rispondere ad

essa, mantenendo una grande imparzialità che infatti, è l'elemento che distingue questi professionisti. Attraverso comunicazioni, visite ai Paesi di tutto il mondo, report di denuncia, conferenze e studi, gli esperti esaminano la situazione dei diritti umani con un'ottica globale, dandone una sintesi fedele dalla quale non solo gli Stati ma le stesse Nazioni Unite, possono trarre spunti utili per muovere dei passi in avanti nella lotta per la promozione e l'attuazione dei diritti umani.

Sebbene le *Special Procedures* siano vecchie quasi quanto l'ONU stessa, sono sempre rimaste all'ombra delle altre istituzioni che si occupano di diritti umani. La loro poca notorietà ha fatto in modo che i loro metodi di lavoro e l'utilità che questa istituzione ha avuto nell'attuazione del diritto nazionale e internazionale, venisse trascurata.

L'intento di questo elaborato, dunque, è quello di mettere in luce le caratteristiche dell'istituzione, mettendo in primo piano quanto essa abbia influito, nel corso degli anni, nella tutela dei diritti umani, portando a veri e propri passi avanti anche a livello giuridico.

Le informazioni utilizzate nella stesura dell'elaborato sono state tratte da fonti ufficiali e autorevoli. Gran parte del materiale è stato ottenuto consultando il sito delle Nazioni Unite o di altre istituzioni riguardanti i diritti umani. Sono stati utilizzati, inoltre, saggi e articoli derivanti dal lavoro di ex *Special Rapporteurs* o di esperti ancora in attività. Laddove sono stati presentati dei dati, essi provengono, in gran parte, da report ufficiali del Consiglio o della Commissione per i Diritti Umani. Le delibere e i rapporti menzionati provengono dalla Libreria Digitale delle Nazioni Unite. Inoltre sono stati consultati diversi studi e libri redatti da accademici, attivisti, diplomatici e studiosi della materia. Per gli argomenti di carattere prettamente giuridico sono stati consultati dei manuali di Diritto Internazionale. Il tutto è stato citato appropriatamente attraverso le note a piè di pagina, riassunte in ordine alfabetico nella bibliografia finale.

L'elaborato si compone di quattro capitoli in totale. Nel primo capitolo, dopo aver dato una definizione di *Special Procedures*, si parla della loro nascita, alla fine degli anni Sessanta e del primo mandato che è stato affrontato da questa procedura, prendendone in esame dettagliatamente le caratteristiche. Si delinea poi la base giuridica e istituzionale che rappresenta la base dell'intero sistema, evidenziandone le differenze con gli organi di tutela e promozione dei diritti umani già esistenti; le Organizzazioni dei Trattati. Infine si procede con la descrizione nel dettaglio del Codice di Condotta e del Manuale Operativo delle

Special Procedures, i due testi di riferimento che contengono tutte le informazioni fondamentali ad uso sia degli esperti che degli Stati, in grado di evolversi nel corso del tempo per adattarsi alle esigenze mutevoli degli attori della società.

Nel secondo capitolo invece, si presenta la figura dello *Special Rapporteur* nel dettaglio. Si descrivono le caratteristiche che deve possedere per essere candidato al ruolo e poi eletto. Inoltre, attraverso lo studio di due pareri consultivi della Corte Internazionale di Giustizia, si analizza come questa figura sia entrata in possesso degli stessi privilegi e immunità degli altri “esperti in missione” per le Nazioni Unite, pur rappresentando una categoria a parte. Tali privilegi e immunità tuttavia compensano i grandi rischi, gli obblighi e le difficoltà che questa figura incontra durante lo svolgimento del proprio lavoro. Si prende in considerazione poi, la distinzione tra le possibili tipologie di mandato in cui un esperto indipendente si trova ad operare. Le due categorie di mandati, che possono essere “tematici” o “geografici”, si sviluppano attraverso due approcci completamente diversi. Nel primo caso il mandato riguarda un determinato diritto o gruppo di diritti analizzati in territori differenti, nel secondo caso invece il territorio esaminato è quello di un unico Stato e all’interno di questo si esaminano tutte le diverse categorie di diritti. Da una parte l’analisi sarà quindi orizzontale, dall’altra verticale. Entrambi questi approcci presentano dei pro e dei contro che sono analizzati nel corso del capitolo.

Il terzo capitolo prende in considerazione gli strumenti che gli esperti hanno a disposizione per svolgere il proprio lavoro. Partendo dalle comunicazioni, di cui si traccia un breve excursus storico, si passa alle missioni sul campo, vere e proprie protagoniste, nonché marchio distintivo delle *Special Procedures*. Solo attraverso la missione *in loco*, infatti, l’esperto può analizzare adeguatamente la situazione dei diritti umani, dialogando apertamente con lo Stato e i suoi rappresentanti. È definito un marchio distintivo di questa istituzione perché non tutti gli altri sistemi di tutela dei diritti umani possiedono la facoltà di effettuare tali spedizioni sul campo. Successivamente, si esaminano i report che vengono stilati a conclusione della missione. Nonostante non abbiano valore vincolante per gli Stati, hanno un grande peso a livello politico e nella sfera dell’opinione pubblica, attraverso il meccanismo del *Naming and Shaming*. Infine, si procede ad illustrare come le *Special Procedures* e gli esperti abbiano bisogno della collaborazione di tutti gli enti della società, oltre allo Stato. Si prendono in considerazione le relazioni con la Società Civile, con le

ONG e con le OIG, illustrando un caso di collaborazione con l'Unione Europea che ha avuto esiti positivi.

Infine, nel quarto ed ultimo capitolo, si riassume quanto effettivamente questo sistema innovativo e “speciale” abbia influito nell'attuazione del diritto sia a livello nazionale, sia sullo scenario internazionale. Si presentano dei casi esempio, molto attuali e recenti, in cui le *Special Procedures* hanno contribuito efficacemente e concretamente nel progresso legislativo e politico di alcuni Paesi. Si presenta inoltre, brevemente, il caso della Cambogia, nella quale, l'indice dei diritti umani dimostra come, da quando sia sotto l'assistenza delle *Special Procedures*, si sia potuto notare un graduale miglioramento sul fronte del rispetto dei diritti umani. Si procede poi con l'analisi di come, attraverso il lavoro degli esperti, si siano potute colmare delle notevoli lacune presenti a livello di diritto internazionale. Grazie agli studi effettuati in anni e anni di mandati, attraverso visite *in loco* e comunicazioni sia con gli Stati, ma soprattutto con la Società Civile, si siano potute chiarire delle situazioni a livello di diritto internazionale che prima non erano prese in considerazione. Molti protocolli e principi guida redatti da *Special Rapporteurs* sono risultati fondamentali per la codificazioni di temi nel diritto internazionale che prima non erano presenti.

Se questo aspetto assolutamente positivo delle *Special Procedures* può trovare diverse applicazioni, bisogna considerare anche i risvolti negativi, rappresentati per la maggior parte dalla scarsità di fondi e dalla mancata collaborazione degli Stati. Di quest'ultimo punto si tratta alla fine dell'elaborato, analizzando come un utilizzo improprio dei mandati possa vanificare gli sforzi di un'istituzione che, altrimenti, potrebbe essere senza dubbio dichiarata uno degli strumenti più efficaci di tutela e attuazione dei diritti umani.

Ogni decisione futura, intrapresa nei confronti della difesa, del rinnovamento e del rafforzamento delle *Special Procedures*, come mezzo attraverso cui progredire nella lotta per l'affermazione dei diritti umani, sarà incisiva solamente se si baserà su una profonda conoscenza delle *Special Procedures*, sui loro punti di forza, sul loro funzionamento, sulle loro debolezze e sulle sfide che questo sistema deve affrontare.

Capitolo I: Le *Special Procedures*

Premessa

L'Organizzazione delle Nazioni Unite sin dal momento della sua creazione, si basò su tre pilastri fondamentali: sviluppo, pace e sicurezza e diritti umani, come specificato nell'articolo 1 della *Carta delle Nazioni Unite*.^{1 2}

Ognuno di questi tre rami si sviluppò distintamente all'interno dell'organizzazione, mantenendosi tuttavia legato agli altri. "Interdipendenza" è la parola chiave che lega questi tre concetti, che possono sopravvivere e prosperare solo in relazione l'uno con l'altro.

Come si può evincere, i concetti su cui l'organizzazione si propone di basare tutto il proprio operato sono talmente vasti ed estesi che è molto difficile capire fino a dove l'ONU possa effettivamente spingersi e intervenire.³

Per questo motivo, l'elaborato prenderà in considerazione solo un piccolo segmento di attività all'interno del pilastro riservato ai diritti umani, quello svolto dall'organismo conosciuto con il nome di "*Special Procedures*".

Le *Special Procedures*, rappresentano un sistema di promozione e tutela dei diritti umani innovativo, che bene si inserisce all'interno dei meccanismi di protezione dei diritti umani già esistenti. Sebbene fosse già presente all'inizio degli anni Cinquanta, questo sistema si adattò alle esigenze degli Stati e cominciò ad essere strutturato come lo conosciamo oggi solo verso la fine degli anni Sessanta.

Le *Special Procedures* facevano capo, in origine, alla Commissione per i Diritti Umani, un organo subordinato al Consiglio Economico e Sociale. Dal 2006 in poi sono passati sotto il

¹ ONU, *Carta delle Nazioni Unite*, art. I, cap. I-Fini e Principi, firmato il 26 giugno 1945.

² La "Carta delle Nazioni Unite" o "Statuto delle Nazioni Unite" è il trattato che istituisce tale organizzazione, adottato dalla conferenza di San Francisco nel 1945. Fonte: Treccani, *Carta delle Nazioni Unite*, disponibile su: <https://www.treccani.it/enciclopedia/carta-delle-nazioni-unite/> ultimo accesso: 02/11/2020.

³ L'unico limite effettivo alla quale l'organizzazione deve attenersi è menzionato all'art. 2, para. 7 della *Carta delle Nazioni Unite*, la quale spiega che "le Nazioni Unite non devono intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato". B. CONFORTI, C. FOCARELLI; *Le Nazioni Unite*; Wolters Kluwer, CEDAM, decima ed.; 2015; p. 8.

controllo del Consiglio per i Diritti Umani, un organo direttamente dipendente dall'Assemblea Generale.⁴

Il sistema delle *Special Procedures* è piuttosto complesso e vasto. Esso interagisce con tutti gli organismi della società ed è in grado di operare a livello internazionale. Sebbene abbia ancora molte limitazioni e qualche lato negativo, esso ha portato, nel corso degli anni, a molti passi avanti nell'attuazione dei diritti umani. Per questo le *Special Procedures* sono state definite anche “uno dei più efficaci strumenti del sistema internazionale dei diritti umani”.⁵

1. Le *Special Procedures*

Analizzando nel dettaglio questo sistema di protezione e promozione dei diritti umani, si può affermare che con il termine *Special Procedures* si indicano delle procedure “speciali”, condotte da degli esperti che possono operare individualmente (si parlerà in questo caso di “*Special Rapporteurs*” o “esperti indipendenti”) oppure in gruppo (“team di esperti” o “gruppo di lavoro”) formato generalmente da cinque persone, una per ogni gruppo regionale delle Nazioni Unite.⁶ Tali esperti sono chiamati anche “mandatari” o “titolari di mandato” in quanto operano secondo un mandato riguardante la protezione e l'attuazione di uno stesso diritto, o gruppo di diritti nei diversi Paesi del mondo (il mandato in questo caso è “tematico”). Tuttavia tale mandato può essere anche circoscritto a un determinato Paese, in modo che l'esperto indipendente o il gruppo di lavoro possa studiare il livello di conformità con le norme in materia di diritti umani in quella determinata zona geografica (si parla quindi di “mandati per un paese specifico”). L'efficacia e l'efficienza delle *Special Procedures*, il fatto che siano stati e siano attualmente potenzialmente accessibili a tutti, la

⁴ Quelli menzionati sono alcuni tra gli organi che compongono l'ONU. L'organizzazione è formata da sei organi in totale: l'Assemblea Generale, il Consiglio di Sicurezza, il Consiglio Economico e Sociale, il Segretariato, la Corte Internazionale di Giustizia e il Consiglio di Amministrazione Fiduciaria. *Ivi*, p.9.

⁵ T. PICCONE, *The Contribution of the UN's Special Procedures to national level implementation of Human Rights Norms*, *The International Journal of Human Rights* Vol. 15, No. 2, 2011, p. 206.

⁶ Con lo scopo di facilitare la governance e agevolare il sistema di votazioni all'interno dell'organizzazione, l'ONU ha deciso di formalizzare la divisione dei paesi del mondo in cinque gruppi regionali, che sono: il gruppo Africano, il gruppo dell'Asia e del Pacifico, il gruppo dell'Est Europa, il gruppo dell'America Latina e dei Caraibi e il gruppo degli stati dell'Europa occidentale e altri. Per l'elenco completo si veda: United Nations, Department for General Assembly and Conference Management, *Regional Groups of Member States*, disponibile su: <https://www.un.org/dgacm/content/regional-groups>, ultimo accesso 15/10/2020.

loro dinamicità e flessibilità, il controllo quasi capillare che hanno esercitato negli anni a livello mondiale, dato anche dal fatto che siano *super partes*, e quindi non soggetti ad alcuna sovranità statale o regionale, li rese “il gioiello della corona del sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite”.⁷

2. Come nacquero le *Special Procedures*

Queste procedure “speciali”, tuttavia, non erano state previste al momento della fondazione dell’ONU. Come e quando nacquero quindi? Quale fu il motivo scatenante che portò alla loro istituzione? Ebbero inizialmente successo?

2.1 Il contesto storico

Ripercorrendo brevemente la storia dei diritti umani e le azioni intraprese per la loro promozione ma soprattutto *protezione*, si può notare come, per quasi vent’anni, dalla nascita dell’Organizzazione delle Nazioni Unite negli anni Quaranta alla fine degli anni Sessanta, ben poco fu realizzato e messo in atto.

Sebbene la *Dichiarazione Universale*, quando fu firmata, rappresentò un poderoso balzo in avanti per quanto riguarda la diffusione dei diritti umani fino ad allora riconosciuti a livello mondiale, per molto tempo questo documento rimase un mero elenco di parole, che in molte delle realtà dell’epoca rappresentava più che altro, un’utopia. Come sosteneva Donno, in un saggio sull’influenza degli Stati Uniti sulla stesura della *Dichiarazione Universale*, “essa restò lettera morta per molti decenni”.⁸

In quegli anni, molte regioni del mondo erano ancora oppresse dal giogo del colonialismo, il continente asiatico ma soprattutto quello africano erano composti per la maggior parte (e lo

⁷ Lett.: “The crown jewel of the UN human rights machinery”. Citazione di un famoso discorso dell’allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan al Consiglio per i diritti umani del 29 novembre 2006. Fonte: United Nations, *Annan calls on Human Rights Council to strive for unity, avoid familiar fault lines*, disponibile su: <https://news.un.org/en/story/2006/11/201202-annan-calls-human-rights-council-strive-unity-avoid-familiar-fault-lines#.VjO8cbQT1H8> ultimo accesso 15/10/2020.

⁸ A. DONNO, *Gli Stati Uniti e la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo, 1938-1948*, Laura Lippolis, 2001, p. 25.

sarebbero stati ancora per molti decenni) da Paesi sottosviluppati, in cui la prospettiva di sanguinose guerre civili, lasciava ben poco spazio a tutto ciò che poteva riguardare la dignità della persona e la sua appartenenza per natura a un sistema di diritti umani.

Le Nazioni Unite decisero, per creare una rete quanto più capillare possibile, che sostenesse i privati cittadini creando un dialogo diretto con loro, di dare la possibilità a tutti gli individui di inviare comunicazioni riguardanti eventuali violazioni dei diritti umani all'interno della loro realtà, denunciando e accusando quindi lo Stato da cui erano governati, determinati gruppi politici o altre organizzazioni. Era evidente in questi casi, il bisogno di supporto e appoggio che poteva essere ricercato solo in un'organizzazione che fosse superiore alla mera entità statale. Tutto ciò poteva e doveva essere rappresentato dalle Nazioni Unite.

Sin da subito però l'organizzazione adottò una politica del “*no power to act*”, secondo la quale, essa si riconosceva come spettatore passivo e impotente di fronte agli appelli e alle comunicazioni che riceveva.

Risale al 1947 la delibera da parte del Consiglio Economico e Sociale dell'ONU che afferma che la Commissione per i Diritti Umani poteva ricevere comunicazioni individuali o da parte dei singoli Stati, ma allo stesso tempo, che essa non aveva la facoltà di intraprendere nessuna azione a proposito di tali comunicazioni: “[...] La Commissione riconosce di non avere alcun potere di intraprendere alcuna azione riguardante qualsivoglia denuncia a proposito dei diritti umani.”⁹ Le comunicazioni ricevute venivano raccolte, accorpate in modo da formare degli elenchi confidenziali che un comitato *ad hoc* della Commissione per i Diritti Umani rivedeva periodicamente prima della seduta successiva.

Questa prassi venne poi implementata nel 1959, quando la Commissione fu autorizzata a richiedere una risposta a proposito di eventuali violazioni da parte dei vari governi menzionati nelle comunicazioni ricevute, in cui però si specifica, ancora una volta, che suddetta commissione non aveva alcun potere di intraprendere alcuna azione nei confronti delle denunce pervenute.¹⁰

⁹ Communications Concerning Human Rights, ESCOR Res. 75 (V), U.N. ESCOR, 5th Sess., at 20, U.N. Doc. E/573 1947. (Traduzione mia).

¹⁰ Communications Concerning Human Rights, ESCOR Res. 728 (F), U.N. ESCOR, 28th Sess., Supp. No. 1, at 19, U.N. Doc. E/3290 1959.

Il primo passo in avanti verso un cambiamento del metodo di protezione dei diritti umani si ebbe nell'ottobre del 1963, quando il presidente della Commissione guidò una delegazione in visita in Vietnam per esaminare la condizione dei diritti umani in una comunità buddhista del luogo.¹¹ Sfortunatamente la situazione già precaria del Paese in quegli anni e il colpo di stato del mese successivo che fece cadere l'allora governo, resero questa la missione totalmente irrilevante ed essa venne interrotta prima della sua conclusione.

È necessario specificare che molti dei cambiamenti e dei progressi che avvennero in quegli anni sono da considerarsi frutto dell'ingresso nell'ONU di molti stati divenuti in quegli anni indipendenti, o che stavano intraprendendo il processo di decolonizzazione, che apportarono nell'organizzazione una visione più "aggressiva" nei confronti delle azioni concrete da intraprendere per la protezione dei diritti umani.¹² Sebbene risalisse all'anno precedente l'adozione del "Trattato Internazionale per l'Eliminazione di tutte le forme di Discriminazione Razziale" (ICERD),¹³ la maggior parte di suddetti Paesi, provenienti dal continente Africano, dal Medio Oriente e dall'Asia, cercarono di affrontare la situazione delle costanti violazioni dei diritti umani, legati soprattutto alla discriminazione razziale, alla questione della colonizzazione e all'*apartheid*, attraverso un approccio basato non su dei trattati, ma su strategie comunicative. Ciò fu fatto con l'intenzione di aggiungere un ulteriore strumento di monitoraggio "non convenzionale", che si concentrasse esclusivamente sulla discriminazione razziale.

Per comprendere l'influenza che suddetti stati ebbero sull'intera organizzazione bisogna notare che nell'estate del 1966 si aumentò il numero di stati membri che costituivano la Commissione. Gli allora 21 membri divennero 32, ben 20 dei quali erano rappresentati dagli Stati *new-entry*, i quali, sostenuti anche dagli Stati Socialisti e dal governo degli Stati

¹¹ L. S. SUNGA, *The Special Procedures of the UN Commission on Human Rights: Should They Be Scraped?*, in *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in honor of Jakob Th. Moller* 233, 237-38.

¹² Alcuni tra i paesi che, liberatisi dalla dominazione coloniale negli anni Sessanta, divennero membri dell'ONU sono: Algeria, Botswana, Burkina Faso, Camerun, Ciad, Costa d'Avorio, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Nigeria, Repubblica Centrale Africana, Repubblica Democratica del Congo, Repubblica Unita di Tanzania, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Swaziland, Togo e Uganda. Si veda: UNRIC, "*Gli stati membri delle Nazioni Unite*", disponibile su: <https://archive.unric.org/it/informazioni-generalisullonu/38>, ultimo accesso: 29/09/2020.

¹³ Dall'inglese "International Convention on the Elimination of all form of Racial Discrimination", adottata con la delibera 2016 dell'Assemblea Generale. Fonte: GA Resolution 2106 (XX), 21 December 1965.

Uniti,¹⁴ formarono una nuova maggioranza “Afro-Asiatica” con la conseguente perdita di influenza e controllo da parte degli Stati “Occidentali”.

È proprio grazie alla pressione costante da parte di questa maggioranza sull’urgenza delle Nazioni Unite di rispondere alle sempre più evidenti violazioni dei diritti umani, che si svilupperanno le *Special Procedures*, inaugurate con la Delibera 1235 approvata dal Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite con la quale si

[...] autorizza la Commissione per i Diritti Umani [...] ad esaminare tutte le informazioni rilevanti le gravi violazioni ai diritti umani e alle libertà fondamentali” e si “[...] decide che la Commissione per i Diritti Umani può, in alcuni casi e dopo un attento esame delle informazioni reseglì disponibili [...] avviare uno studio approfondito delle situazioni che rivelino uno schema di violazioni dei diritti umani ricorrente.¹⁵

Venne così accolta la decisione della Commissione di discutere annualmente le violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in particolar modo riguardo la segregazione razziale e l’*apartheid* in tutti i Paesi dell’ONU, con particolare attenzione alle colonie e agli altri Paesi e territori ancora non indipendenti. Inoltre, nella stessa delibera, si prese nota dell’istituzione di un gruppo di studio formato *ad hoc* per analizzare la questione in tutti i suoi aspetti e il Consiglio Economico e Sociale richiese un rapporto finale contenente le considerazioni tratte dal gruppo di lavoro. Da questo momento la Commissione, e più in generale tutta l’Organizzazione delle Nazioni Unite, abbandonarono definitivamente la politica adottata nel ventennio precedente del “*no power to act*”.

Le *Special Procedures* erano nate.

¹⁴ Gli Stati Socialisti sostennero in quel momento la fazione Afro -Asiatica perché intenti ad evidenziare il problema della discriminazione razziale, definito “il peccato occidentale per eccellenza”. Dall’altra parte, il governo Statunitense sosteneva la causa perché impegnato in quegli anni nel ruolo di promotore dei diritti civili e politici. Fonte: I. NIFOSI, *The UN Special Procedures in the field of human rights. Institutional history, practice and conceptual framework*, Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights, Universidad de Deusto, Núm. 2/2005, p.133.

¹⁵ ECOSOC; *Res 1235 (XLII)*; 1967 UN Doc. E/4393. (Traduzione mia).

2.2 Il primo Gruppo di Lavoro

Il “Gruppo di lavoro di esperti formato *ad hoc* per esaminare le violazioni dei diritti umani nell’Africa Meridionale” istituito nel 1967, fu operativo fino al 1995, anno in cui il mandato assegnatogli fu considerato concluso con successo dalla Commissione per i Diritti Umani.¹⁶

Per quasi tre decenni, un team di esperti, ha fornito report annuali, un monitoraggio costante della situazione dei diritti umani con un focus su alcuni aspetti particolarmente problematici nella zona, arrivando a comprendere nell’arco degli anni anche: il trattamento dei detenuti nelle prigioni, la transizione del paese da un regime dittatoriale illegale a un governo democratico unito, la condizione lavorativa dei cosiddetti “non-bianchi”, la situazione degli studenti, alcune violazioni riguardanti il tema dei sindacati e delle organizzazioni sindacali e altre gravi violazioni.

Di seguito sono riportati gli avvenimenti, i metodi di lavoro e le informazioni raccolte dal primo team di esperti e del conseguente rapporto scritto nell’anno 1968.

Il primo gruppo di lavoro venne istituito il 6 marzo 1967 dalla Commissione per i Diritti Umani in collaborazione con il Consiglio Economico e Sociale, con lo scopo di indagare sulle accuse rivolte al governo della Repubblica del Sudafrica, riguardanti la tortura e il maltrattamento di prigionieri e detenuti a carico della polizia del Paese.¹⁷ Per adempiere al meglio a questo scopo, i primi cinque mandatarari scelti furono eminenti giuristi che avevano, nella loro carriera, operato in ambito di detenzione.¹⁸

Inoltre il team di esperti era insignito anche della facoltà, se ritenuto appropriato, di ricevere comunicazioni e ascoltare testimoni, raccomandare soluzioni pratiche da intraprendere in

¹⁶ UN, Commission on Human Rights, *Report of the fifty-first session*, chap. V. E/CN.4/1995/176, New York and Geneva, 1995, pp.53-54.

¹⁷ Nella sua ventitreesima sessione la Commissione per i diritti umani adottò la delibera 2 (XXIII) conformemente alla delibera 9 (II) del 21 giugno 1946 dell’ECOSOC.

¹⁸ Di seguito i nomi dei cinque mandatarari: Felix Ermacora (Australia), professore di diritto pubblico all’Università di Vienna; Luis Marchand Stens (Perù), professore di diritto internazionale e deputato della rappresentanza permanente del Perù all’ufficio delle Nazioni Unite a Ginevra; Ibrahim Boye (Senegal), procuratore generale, eletto *chairman* dell’intero gruppo di lavoro, Waldo Emerson Waldron-Ramsey (Repubblica Unita di Tanzania), avvocato, economo e consigliere alla rappresentanza permanente della Repubblica Unita di Tanzania alle Nazioni Unite; Branimir Jankovic (Yugoslavia), rettore dell’Università di Niz. Fonte: CHR, *Report on the twenty-fourth session, 5 Feb.-12 March 1968*, UN Doc. E/4475/E/CN.4/972, New York, 1968.

determinate situazioni e riportare tutto il lavoro svolto tramite report periodici, direttamente alla Commissione.¹⁹

Subito dopo aver nominato i cinque membri del gruppo di lavoro, la Commissione informò il governo della missione che si intendeva intraprendere, chiedendo collaborazione, sostegno e il consenso per i cinque mandatari ad entrare nel Paese e cominciare a svolgere le indagini del caso. La risposta del governo della Repubblica del Sudafrica fu, come si poteva prevedere, piuttosto dura e informò la Commissione e il gruppo di lavoro che rifiutava l'accesso e la libera circolazione dei cinque all'interno del Paese, limitando di fatto l'adempimento del loro compito:

[...] Bisogna affermare, in primo luogo, che il Governo del Sudafrica non si considera responsabile in nessun caso, né da parte delle Nazioni Unite, né da parte di qualsiasi altra Commissione o Comitato, per la condotta dell'amministrazione delle prigioni o per il trattamento dei prigionieri *legalmente* incarcerati dalle corti di giustizia del Sudafrica. [...] Nessun altro stato indipendente, sarebbe pronto ad ammettere tale responsabilità, che risulterebbe come una violazione del suo diritto di sovranità.²⁰

La mancata autorizzazione all'ingresso nel paese del gruppo di lavoro limitò di molto le indagini ma non rappresentò un problema insormontabile per i cinque esperti, i quali, tramite pubblici appelli e rassegne stampa rilasciate nel giugno dello stesso anno, esortarono chiunque sapesse qualcosa sulle condizioni delle prigioni in Sudafrica o del trattamento dei prigionieri a farsi avanti e testimoniare, collaborando e fornendo informazioni che sicuramente sarebbero state importanti per la causa.

Si raccolsero così 25 testimonianze scritte, rilasciate da altrettanti testimoni, i quali, tramite giuramento o una dichiarazione ufficiale,²¹ si impegnavano a raccontare il funzionamento del sistema detentivo all'interno del Paese. Tali testimonianze furono raccolte in tre località

¹⁹ UN, Economic and Social Council, *Violation of Human Rights in Southern Africa: Report of the ad hoc working group of experts*, Commission on Human Rights, 37th session, E/CN.4/1430, New York, pp. 7-11, 1981.

²⁰ UN, ECOSOC, *Report of the Ad Hoc working group of Experts set up under Resolution 2 (XXIII) of the Commission on Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/950, New York, 1968, p. 25. (Traduzione mia).

²¹ Di seguito il testo del giuramento: "Giuro di dire la verità, l'intera verità e nient'altro che la verità" e della dichiarazione: "Dichiaro solennemente sul mio onore e sulla mia coscienza che dirò la verità, l'intera verità e nient'altro che la verità". Fonte: *Ivi*, p.15.

diverse: 2 a New York, 15 a Londra, 6 a Dar Es Salaam²² e altre 2 in sessioni chiuse e private come da richiesta dei testimoni. Le dichiarazioni rilasciate provenivano da persone quasi tutte di cittadinanza sudafricana, la maggior parte delle quali aveva avuto esperienze di detenzione, avendo trascorso anche buona parte della propria vita in prigione.

Il report che riassume le attività compiute dal gruppo di lavoro si propone di evidenziare tutte le violazioni dei diritti umani che il governo della Repubblica del Sudafrica ha commesso nel trattamento dei detenuti, soprattutto di colore e soprattutto nei confronti degli oppositori politici al regime dell'*apartheid*. Per questo motivo si citano inizialmente i trattati e i documenti che servirono da base e da parametro per giudicare internazionalmente le azioni intraprese dal governo. Tali documenti sono: la Dichiarazione dei Diritti Umani, la Carta delle Nazioni Unite, la Convenzione Internazionale sui diritti Civili e Politici e l'ICERD il quale, sebbene non fosse ancora entrato in vigore era già stato stilato e firmato da molti stati. È di fatto reso noto ed evidenziato dal gruppo di lavoro e dalla Commissione per i Diritti Umani, che nessuno di questi documenti, al momento della stesura del report era stato firmato dal governo della Repubblica del Sudafrica.

Il lavoro del team di esperti non fu facile. Il governo sotto accusa contestò fermamente ogni provvedimento. Non solo si dichiarò innocente e non responsabile di alcuna violazione ma accusò la Commissione di non essere imparziale in quanto aveva formato il gruppo di lavoro solo dopo che le accuse delle Nazioni Unite contro il Sudafrica erano già state formulate e che i cinque esperti, certamente influenzati da tali accuse, avevano raccolto testimonianze esclusivamente da parte di rifugiati politici che si opponevano al regime attualmente vigente nel Paese. Inoltre, il governo citò più e più volte in sua difesa delle visite effettuate dalla Croce Rossa nel biennio 1963-64. I report conseguenti a tali visite erano positivi e non presentavano alcun elemento di non conformità delle condizioni delle prigioni e dei detenuti rispetto agli standard minimi internazionali.²³ Infine in governo

²² Dar Er Salaam è la più grande città della Repubblica Unita di Tanzania. La città fu scelta dopo che il governo Tanzano si offrì di collaborare con il gruppo di lavoro. Si riteneva importante raccogliere delle testimonianze in una località quanto più possibile vicina al paese in cui stavano avvenendo le violazioni. Fonte: *Ibidem*.

²³ Le visite da parte degli inviati della Croce Rossa furono considerate successivamente non attendibili e poco veritiere in quanto si limitarono ad osservare le condizioni dei detenuti e delle strutture solo in un numero molto esiguo di carceri, sotto stretta sorveglianza del governo e non ebbero la possibilità di muoversi liberamente su tutto il territorio. Inoltre, il gruppo di esperti giuristi e penalisti formato dalla Commissione per i Diritti Umani venne considerato senza ogni dubbio più adatto e qualificato a svolgere il compito in questione rispetto a un qualsiasi inviato della Croce Rossa. Fonte: *Ivi*, pp. 39-40.

richiese alle Nazioni Unite un'inchiesta sui metodi di detenzione a livello mondiale in modo di intervenire solo in quei paesi dove ce ne fosse davvero bisogno.

Nonostante la scarsa collaborazione del Paese, le indagini del gruppo di lavoro proseguirono. Ciò che appare dalle 25 testimonianze raccolte, è una serie di racconti nei quali i testimoni hanno riportato in maniera lucida e dettagliata giorni e giorni di maltrattamenti, abusi e torture subite.²⁴ Inoltre vengono descritte molto chiaramente le condizioni delle prigioni e delle strutture in cui i detenuti erano trattenuti.²⁵ Alcuni tra i testimoni evidenziano come le torture, l'incarceramento senza giusto processo e le condizioni di vita più dure venivano riservati agli oppositori politici di colore, mentre alla popolazione bianca erano, per la maggior parte dei casi, risparmiati.

Il primo gruppo di esperti, a seguito della raccolta delle testimonianze, stilò le conclusioni della missione, nel loro ultimo meeting che ebbe luogo il 15 agosto 1967. Qui vennero indicate diverse soluzioni pratiche per migliorare le condizioni di detenzione in Sudafrica, in modo da favorire così l'adeguamento del Paese ai minimi standard internazionali nel trattamento dei detenuti. Si consigliò di tenere distinti i detenuti giovani dagli anziani, di non riservare un trattamento più duro agli oppositori politici o agli oppositori dell'*apartheid*, si richiese il rilascio tempestivo di alcuni prigionieri politici (tra cui Robert Sobukwe)²⁶ e la cessazione immediata di pratiche disumane perpetrate nei confronti di altri detenuti. Inoltre si consigliò di rifornire tutti, indistintamente dal colore della pelle, di scarpe, giacigli, vestiti adatti alle condizioni climatiche, bagni che rispettassero nella costruzione e nel posizionamento all'interno del carcere gli standard minimi di igiene, la cessazione dei lavori forzati e della costrizione a pratiche omosessuali e lesbiche dei detenuti da parte degli ufficiali delle prigioni. Infine fu chiesto di ridurre il numero di detenuti dello stesso sesso

²⁴ I detenuti, ma soprattutto i prigionieri politici erano costretti a subire svariati trattamenti disumani e degradanti durante gli interrogatori con i quali la polizia li costringeva a confessare di essere parte di movimenti cospiratori nei confronti del regime dittatoriale vigente nel Paese a quel tempo. Suddette torture consistevano per esempio, nell'elettroshock, nella privazione di sonno, nell'essere costretti a stare in piedi per svariate ore consecutive (anche più di 28 ore), nell'essere picchiati e molto di loro confessarono di soffrire di allucinazioni indotte dalle torture. Fonte: *Ibidem*.

²⁵ Molti testimoni menzionarono il carcere per prigionieri politici di Robben Island come quello in cui avvenivano le torture più crudeli e le condizioni di vita erano più dure. Si citano per esempio, le scarse condizioni igieniche, scarse forniture di indumenti e cibo, sovrappopolazione delle strutture, abusi ripetuti su minori, isolamenti forzati e un sistema sanitario praticamente inesistente. Fonte: *Ibidem*.

²⁶ Robert M. Sobukwe (1924-1978), fu docente e famoso attivista per i diritti umani in Sudafrica. Incarcerato nel 1960 senza equo processo, sarà rilasciato solo nel 1969. Fonte: South African History Online, *Robert Sobukwe*, disponibile su: <https://www.sahistory.org.za/people/robert-sobukwe>, ultimo accesso 02/10/2020.

per ogni cella, fino ad arrivare a un numero ragionevole, che consentisse condizioni di vita accettabili.²⁷

A seguito di questo resoconto, la Commissione, il Consiglio Economico e Sociale e l'Assemblea Generale, intrapresero delle azioni volte a risolvere tali violazioni dei diritti umani. La Commissione tramite una delibera,²⁸ chiese al governo di conformarsi agli standard internazionali per il trattamento dei detenuti e condannò ogni pratica di tortura e trattamento disumano e degradante nei confronti dei prigionieri. Inoltre, esortò il governo a prendere le adeguate misure affinché i comportamenti della polizia per il trattamento dei carcerati fossero controllati dalle autorità competenti e si stabilisse un sistema di rimedi efficaci contro le violazioni sopracitate.²⁹

Le azioni intraprese dal Consiglio Economico e Sociale furono analoghe, mentre l'Assemblea Generale richiese il riconoscimento di responsabilità da parte dei perpetratori di suddette violazioni in modo da sottoporli ad un'udienza e ad un'adeguata condanna, l'abolizione delle leggi per i quali gli attivisti contro l'*apartheid* vennero incarcerati senza un equo processo e infine, richiese al governo di dare a tutte le persone che subirono danni, un risarcimento adeguato.³⁰

Sebbene limitata dalla non-collaborazione del governo, l'azione del gruppo di esperti fu rilevante non tanto dal punto di vista legale (tutti adeguamenti consigliati non erano vincolanti e lo stato non fu *obbligato* a effettuare nessun cambiamento), ma dal punto di vista sociale, pubblico e politico. Evidenziò quello che stava succedendo in quella determinata area geografica, diffondendolo tramite conferenze stampa e appelli diramati a tutti gli stati membri delle Nazioni Unite e soprattutto rappresentò un'azione concreta che diede al singolo testimone, alla singola persona, l'opportunità di dare il proprio contributo effettivo nella battaglia contro la violazione dei diritti umani.

Nel corso degli anni, il mandato affidato al gruppo di esperti si andrà espandendo, includendo sempre più temi che richiedevano un intervento urgente da parte dell'ONU, visto ormai come punto di riferimento a cui rivolgersi per le questioni di violazioni di diritti

²⁷ UN, Economic and Social Council *supra note* 19.

²⁸ Delibera 5 (XXIV) del 20 febbraio 1968.

²⁹ *Ivi*, p.9.

³⁰ *Ibid.*

umani. Nel 1994 la Repubblica del Sudafrica varerà la sua prima costituzione democratica, dopo aver messo la parola “fine” al capitolo *apartheid* che a lungo aveva fatto parte della storia del Paese. Sempre nello stesso anno, tra il 26 e il 29 aprile, si tennero delle elezioni democratiche che portarono all’istituzione del primo governo unito e contrario alle discriminazioni razziali. Fu un traguardo sudato, raggiunto dopo molti decenni di lavoro, attraverso lunghi negoziati, che inclusero la partecipazione di molti Paesi, organizzazioni non - governative, interventi della Commissione per i diritti umani, dell’Unione Europea, del Segretario Generale dell’ONU, del Consiglio Economico e Sociale e di molti movimenti pacifisti che supportarono la causa. In tutto questo processo però, il lavoro del team di esperti istituito dalla Commissione per i Diritti Umani, fu indubitabilmente indispensabile. Attraverso il loro lavoro e i rapporti periodici annuali, contribuirono a dare voce a una situazione che altrimenti sarebbe rimasta quasi senza risonanza, resero partecipi e consapevoli tutti i membri delle Nazioni Unite di ciò che stava succedendo in una parte del mondo lontana ai più e soprattutto poterono testimoniare in prima persona l’andamento della vicenda, anno dopo anno, in maniera precisa e imparziale, ascoltando ex- prigionieri, parte della società civile e dialogando sia direttamente sia tramite la mediazione della Commissione, con il governo. Non è un caso che le *Special Procedures*, che cominciarono proprio nel 1967 con il gruppo di lavoro in Sudafrica, vennero definite anche “un potente strumento per gli impotenti”.³¹

3. La base giuridica delle *Special Procedures*

Inizialmente, queste procedure non furono previste nella *Carta delle Nazioni Unite*, la quale da principio assegnava la protezione e promozione dei diritti umani alla Commissione per i

³¹ Lett. “A powerful tool for the powerless”, frase pronunciata dal professor Paulo Sérgio Pinheiro, in ‘*Further musings of a UN special rapporteur on human rights*’ un report durante il workshop internazionale: “The Role of the Special Rapporteurs of the Human Rights Council in the development and promotion of international human rights norms”, Centre for International Governance, Law School University of Leeds, 24-25 June, 2010, p.3.

Diritti Umani,³² organo ausiliario del Consiglio Economico e Sociale,³³ istituito in conformità con l'articolo 68 dello Statuto delle Nazioni Unite.³⁴

Le *Special Procedures* nacquero quindi successivamente, alla fine degli anni Sessanta, a fronte del bisogno di avere un apparato che potesse garantire un concreto e immediato sostegno agli individui vittime di violazioni dei diritti umani.

È interessante analizzare quanto questa istituzione sia influenzata dall'organizzazione da cui nasce. Quanto influisce l'ONU nella gestione delle *Special Procedures*? Una delle sfide più grandi che questa istituzione deve affrontare è l'indipendenza da qualsiasi altro ente ed organizzazione, necessaria per affrontare le tematiche a cui si rivolge con uno sguardo che sia il più etico ed obiettivo possibile. Paradossalmente ciò significherebbe allontanarsi anche dall'organizzazione che ha creato l'istituzione stessa e che, in un certo senso la nutre. Infatti, è proprio dall'ONU, e in particolare dall'Ufficio dell'Alto Commissariato per i Diritti Umani,³⁵ che le *Special Procedures* sono sponsorizzate, ricevendo sostegno e una buona parte dei loro fondi.

Per riuscire nel compito di controllare e attuare la situazione dei diritti umani nel mondo, l'OHCHR si avvale di due principali strumenti di monitoraggio: i trattati sui diritti umani e le procedure istituite dal Consiglio per i Diritti Umani.³⁶ Per quanto riguarda i primi, sono

³² La Commissione per i Diritti Umani, in inglese "Commission on Human Rights" (CHR), venne istituita nel 1946 con le risoluzioni 5 (I) e 9 (II) del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite (ECOSOC), per occuparsi della protezione e promozione dei diritti umani a livello globale. Era composta da 53 stati membri, eletti a rotazione tra gli stati dell'ONU. Si riuniva una volta l'anno nel suo quartier generale situato a Ginevra. Fonte: OHCHR, HRC, *Introduction*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CHR/Pages/CommissionOnHumanRights.aspx>, ultimo accesso: 03/11/2020.

³³ Il Consiglio Economico e Sociale (ECOSOC) è considerato uno dei sei organi principali delle Nazioni Unite sin dalla sua fondazione nel 1945. Si occupa dello sviluppo economico, sociale ed ambientale. Fonte: UN, ECOSOC, *About us*, disponibile su: <https://www.un.org/ecosoc/en/about-us>, ultimo accesso: 03/11/2020.

³⁴ Il "Consiglio Economico e Sociale istituisce commissioni per le questioni economiche e sociali e per promuovere i diritti dell'uomo, nonché quelle altre commissioni che possono essere richieste per l'adempimento delle sue funzioni". Fonte: ONU, *Carta delle Nazioni Unite*, art. 68, cap. 10, firmato il 26 giugno 1945.

³⁵ Dall'inglese "OHCHR" (Office of the High Commissioner for Human Rights), è una divisione delle Nazioni Unite, creata dall'Assemblea Generale nel dicembre 1993, con la delibera 48/141, considerata oggi l'organo principale per la protezione e promozione dei diritti umani nel mondo. Fonte: OHCHR, *Brief history of UN human rights*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx>, ultimo accesso: 02/11/2020.

³⁶ Il Consiglio per i Diritti Umani, in inglese "Human Rights Council" (HRC), nasce per sostituire la Commissione per i Diritti Umani nel 2006, tramite la delibera 60/251. È composto da 47 stati membri, eletti dall'Assemblea Generale, con un mandato di tre anni, rieleggibili al massimo per due mandati consecutivi. Si riunisce, tre volte l'anno (senza contare le "sessioni speciali" che possono essere richieste da un singolo stato o da un gruppo di stati con l'approvazione di un terzo degli stati totali), nel quartier generale situato a Ginevra. Fonte: OHCHR, *Welcome to the Human Rights Council*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>, ultimo accesso: 03/11/2020.

presenti dieci organi, o commissioni,³⁷ basati su altrettanti trattati che si occupano di monitorare la situazione dei diritti umani all'interno degli stati che hanno ratificato il trattato. Gli strumenti di cui si avvale il Consiglio per i Diritti Umani invece, sono le *Special Procedures*, anche dette “meccanismi extra-convenzionali”.³⁸

Anche se ad una prima occhiata queste due grandi famiglie di strumenti di controllo dei diritti umani possano sembrare simili e quasi interscambiabili, le *Special Procedures* e i Treaty-based Bodies si differenziano in molti punti.

3.1 Differenze con gli altri sistemi di monitoraggio dei diritti umani

La differenza più importante e rappresentativa è data dal nome stesso delle procedure: mentre le *Special Procedures* sono appunto “speciali” poiché non si basano su alcun trattato, tutti gli altri organi, i cosiddetti “*Treaty-based Bodies*” o “*Organismi istituiti sui trattati dei diritti umani*” sono delle commissioni di esperti indipendenti che controllano l’attuazione dei trattati internazionali sui diritti umani.³⁹ Mentre i Treaty-based Bodies trovano il proprio fondamento sul rispettivo trattato che, dalla fondazione, li regola e ne scandisce i compiti e le funzioni,⁴⁰ per le *Special Procedures* non è così. I dieci trattati relativi ai diritti umani, se firmati e ratificati da un’entità statale, assumono valore vincolante e prevedono in sé obblighi e sanzioni che uno stato è tenuto a rispettare dal momento della ratifica in poi. Ciò imprime a tutta la struttura degli organi basati su trattati un’inevitabile rigidità e formalità, che non appartiene invece alle procedure “extra-convenzionali” che si rifanno alle norme

³⁷ Tali organi sono: la Commissione per l’Eliminazione delle Discriminazioni Razziali (CERD), la Commissione per i Diritti Economici, Sociali e Culturali (CESCR), la Commissione per i Diritti Umani (CCPR), la Commissione per l’eliminazione della Discriminazione contro le Donne (CEDAW), la Commissione contro la Tortura (CAT), la Commissione per i diritti del Bambino (CRC), la Commissione per i Migranti Lavoratori (CMW), la Sottocommissione sulla prevenzione della Tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, disumane o degradanti (SPT), la Commissione per i diritti delle Persone con Disabilità (CRPD), la Commissione sulle Sparizioni Forzate (CED). Si veda: OHCHR, *Human Rights Treaty Bodies*; disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/Overview.aspx>, ultimo accesso: 08/10/2020.

³⁸ N. RODLEY, *United Nations Human Rights Treaty Bodies and Special Procedures of the Commission on Human Rights: Complementarity or Competition?* Human Rights Quarterly, Vol. 25, No. 4, The Johns Hopkins University Press, 2003, pp. 882-908.

³⁹ OHCHR, *Human Rights Treaty Bodies*; *supra* note 37.

⁴⁰ Le funzioni svolte dagli Organi dei Trattati sono molteplici. Alcune di esse comprendono: prendere in considerazione i report periodici stilati dagli Stati, prendere in considerazione le denunce che arrivano dai singoli individui, intraprendere missioni sul campo, adottare dei “commenti generali” che favoriscono l’interpretazione corretta del loro mandato e organizzare delle discussioni tematiche relative ai mandati. Fonte: OHCHR; *Monitoring the core international human rights treaties*; disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/WhatTBDo.aspx>; ultimo accesso: 16/03/2021.

generali di diritto internazionale. Esse perciò non sono vincolanti: non necessitando alcuna ratifica, non possono imporre alcun obbligo o sanzione a nessuno degli stati che viene da loro “esaminato”.

Le commissioni basate sui trattati quindi, stringono tanti rapporti bilaterali quanti sono gli stati che aderiscono al trattato. Il rapporto è infatti di uno a uno. Gli stati rispondono alla commissione singolarmente, a questa devono presentare dei rapporti periodici sulla loro situazione in ottemperanza al trattato e da questa vengono esaminati. Le *Special Procedures* invece rispondono al Consiglio per i Diritti Umani, a questo presentano i loro resoconti finali (o *report*) sulla situazione esaminata al termine dei loro mandati e non dialogano formalmente con gli stati. Sarà poi il Consiglio stesso che si occuperà di informare i singoli stati in cui sono state rilevate violazioni dei diritti umani, chiedendo a loro ulteriori informazioni o adeguamenti al diritto internazionale.

Il ruolo delle organizzazioni non-governative costituisce un altro punto in cui questi due sistemi differiscono. L’aspetto rigido e formale dei trattati e delle organizzazioni che si basano su di essi è dato anche dal fatto che le ONG non abbiano alcuna valenza formale all’interno di essi. Al contrario, le procedure “extra- convenzionali” interagiscono ampiamente con le ONG ed esse costituiscono una parte rilevante di tutto il loro mandato. Lo stesso vale per la società civile. Essendo le missioni sul campo uno dei pilastri su cui si fondano le *Special Procedures*, interagire con la popolazione del luogo in cui si effettua la missione è essenziale per il fine dell’intero mandato. A differenza di queste ultime, sono solo alcuni i trattati che consentono di intraprendere missioni sul campo, e non tutti. Gli organi che possono intraprendere delle indagini direttamente sul Paese su cui indagano sono CAT, CEDAW, CRPD, CED; ICESCR e CRC.⁴¹ La possibilità di svolgere delle indagini sul luogo deriva, in genere, dalla ratificazione di un protocollo opzionale al trattato e solo attraverso certe condizioni. È quindi molto difficile e molto laborioso iniziare una missione sul campo, le quali, essendo abbastanza rare, limitano di conseguenza, i contatti con la società civile.

Un altro punto che sancisce una differenza sostanziale tra queste due grandi famiglie di monitoraggio dei diritti umani è il poter (o meno) entrare in funzione dopo l’esaurimento

⁴¹ OHCHR; *Human Rights Bodies- Complaints Procedures*; disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx#inquiries>, ultimo accesso: 16/03/2021.

delle vie di ricorso interne di un paese.⁴² Mentre i trattati rispettano questa norma generale di diritto internazionale, le *Special Procedures*, possono entrare in funzione anche se le vie di ricorso nazionali non sono state esaurite, il che rende l'intera pratica meno rigida ma soprattutto più tempestiva in alcuni casi.

Come già menzionato, il rapporto che ogni Stato ha con l'organo basato su un determinato trattato, è bilaterale ed è fondato sulla riservatezza. Le comunicazioni che intercorrono tra lo stato e la commissione sono confidenziali e non vengono divulgate. Il dialogo in questo caso è orientato a una prospettiva a lungo termine, il trattato generalmente rimane in vigore per decenni, consentendo una pianificazione delle azioni da intraprendere, destinata a prolungarsi negli anni. Diversamente, le *Special Procedures*, soprattutto negli ultimi tempi, hanno fatto largo uso della stampa, dei social media e di tutti i mezzi di comunicazione in grado di dare risonanza immediata ad alcune importanti problematiche attuali. Se da una parte si punta sul dialogo riservato tra stato e organizzazione, dall'altra si punta sulle missioni sul campo, in grado di chiarire alcuni avvenimenti, per poi divulgarli pubblicamente, in un lasso di tempo che è più contemporaneo, maggiormente interessato a una prospettiva a breve termine.

Infine, è il focus stesso ad essere diverso: nel primo caso lo scopo è promuovere un maggior rispetto per i diritti umani contenuti nei trattati, nel secondo invece, si punta a fornire a tutti gli stati membri delle Nazioni Unite una comprensione globale e comparata dei problemi legati ai diritti umani e una guida su come risolverli.

A fronte di tutti questi elementi di diversità, risulta impossibile pensare che le due organizzazioni possano collidere o competere fra loro. Se può essere vero che, in alcuni casi, queste due grandi famiglie possano occuparsi degli stessi problemi e affrontare gli stessi argomenti, l'ottica dell'approccio sarà senz'altro diversa e si potrà in quel caso parlare di complementarità e quindi di un beneficio all'intero sistema di promozione e protezione dei diritti umani.

⁴² La pratica dell'esaurimento delle vie di ricorso interne si riferisce al requisito generale che le vittime possano rivolgersi a qualsiasi organo di diritto internazionale, "solo dopo che i rimedi ammessi dall'ordinamento interno siano stati inutilmente esperiti". Fonte D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, Giuffrè editore S.p.A., Milano, 2018, p. 572.

4. Dalla Commissione al Consiglio per i Diritti Umani, la macchina amministrativa delle *Special Procedures*

Come già menzionato in precedenza, le *Special Procedures* nacquero verso la fine degli anni sessanta, tramite la delibera 1235 approvata dal Consiglio Economico Sociale. Rispondevano quindi direttamente alla Commissione per i Diritti Umani, la quale istituiva i mandati, selezionava gli esperti indipendenti, riceveva le comunicazioni da parte delle vittime di violazioni dei diritti umani e analizzava i report che gli esperti restituivano alla fine delle loro missioni. Essere il principale organo sussidiario dell'ECOSOC però, metteva la lotta per la protezione e promozione dei diritti umani in secondo piano, dovendo farsi spazio tra molte altre tematiche affrontate dall'organizzazione. Se è vero che la Commissione, dalla sua nascita aveva ottenuto grandi passi avanti nell'implementazione dei diritti umani attraverso la creazione di svariati trattati e delle due convenzioni internazionali,⁴³ con il passare del tempo essa era stata politicizzata e strumentalizzata dagli stati, fino a perdere parte della sua credibilità.

[...] La capacità della Commissione di adempiere ai suoi compiti è stata sempre più compromessa dal declino della sua credibilità e professionalità. In particolare, gli stati hanno richiesto di aderire alla Commissione, non per il rafforzamento dei diritti umani ma per proteggere loro stessi dalle critiche e per criticare altri stati a loro volta. Il risultato è stato che il deficit di credibilità è aumentato, e questo fatto ha gettato un'ombra alla reputazione dell'intero sistema delle Nazioni Unite.⁴⁴

Sin dall'inizio del suo primo mandato, l'allora Segretario Generale Kofi Annan,⁴⁵ spinse per effettuare un piano di riforme che riportasse l'intera Organizzazione delle Nazioni Unite al suo iniziale splendore originario. La serie di riforme toccò anche l'ambito che riguardava i diritti umani. Fu così che nei primi anni duemila, in particolare nel 2006,⁴⁶ la Commissione

⁴³ Ci si riferisce qui alla "Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici" (ICCPR) e la "Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali" (ICESCR), entrambi entrate in vigore nel 1976. Fonte: United for Human Rights, *What are Human Rights? International Human Rights Law*, disponibile su: <https://www.humanrights.com/what-are-human-rights/international-human-rights-law/international-human-rights-law-continued.html>, ultimo accesso: 03/11/2020.

⁴⁴ UN, General Assembly, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General, UN Doc. A/59/2005, 2005, p. 45. (Traduzione mia).

⁴⁵ Kofi Annan fu Segretario Generale delle Nazioni Unite dal 1997 al 2006.

⁴⁶ Tramite la delibera dell'Assemblea Generale 60/251 del 15/03/2006. Fonte: UN, OHCHR, *Working with the United Nations Human Rights Programme, A Handbook for Civil Society*, New York and Geneva, 2008, cap. 5, pp.75-106.

smise di esistere, lasciando posto a un nuovo organo, più piccolo⁴⁷ ma meglio orientato ad affrontare le tematiche riguardanti l'implementazione dei diritti umani: nasceva il Consiglio per i diritti umani.

[..] Se le Nazioni Unite vogliono soddisfare le aspettative di uomini e donne ovunque nel mondo - e se l'Organizzazione vorrà prendere la causa dei diritti umani seriamente così come fa già con la sicurezza e lo sviluppo- allora gli Stati Membri devono essere d'accordo per rimpiazzare la Commissione per i Diritti Umani con un organo più piccolo, il Consiglio per i Diritti Umani. [...] La creazione del Consiglio darebbe una posizione più autoritaria ai diritti umani, corrispondendo al primato dei diritti umani presente nella Carta delle Nazioni Unite.⁴⁸

Fin dal 2007, ad un anno dalla fondazione, il Consiglio ha analizzato, rivisto e riformato il sistema delle *Special Procedures*, ereditato dalla Commissione. Sono stati introdotti nuovi mandati, sia per area tematica che per area geografica, mentre altri sono stati portati a termine. Si è cambiato il metodo di selezione dei mandatari delle procedure e si è riformato anche il sistema che riguarda le comunicazioni per denunciare eventuali violazioni dei diritti umani.⁴⁹ Quest'ultima procedura, basata un tempo sulla delibera 1503 della Commissione per i Diritti Umani,⁵⁰ è stata implementata per assicurare un sistema imparziale, oggettivo ed efficiente, che permetta di essere condotto in tempi brevi e orientato ai bisogni delle vittime. Si compone di due gruppi di lavoro (il "Gruppo di lavoro per le Comunicazioni" e il "Gruppo di lavoro per le Situazioni") che si occupano rispettivamente di ricevere le denunce e le comunicazioni da parte di individui, stati o organizzazioni, il primo, e di sottoporle all'attenzione del Consiglio, il secondo, solamente dopo aver riconosciuto in esse una sostanziale violazione dei diritti umani sistematica e ripetuta. È a partire da questo procedimento che il Consiglio, dopo aver esaminato i report dei gruppi di lavoro, si mobilita per controllare e porre fine alle trasgressioni in atto. Tra le possibili soluzioni a disposizione,

⁴⁷ La riduzione del numero dei membri presenti nel Consiglio, da 53 a 47, prevedeva anche una migliore distribuzione dei posti assegnati: venne ridotta la partecipazione degli Stati "Occidentali" e dell'America Latina in favore di una rappresentazione più ampia da parte degli stati asiatici. Fonte: E.D. REDONDO, *Rethinking the Foundations of Control in International Human Rights – the Case Of Procedures*, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 29/3,2011, p. 4.

⁴⁸ UN, General Assembly, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*; supra Note 44. (Traduzione mia).

⁴⁹ Tramite la delibera 5/1 del 18 giugno 2007. Si veda: Human Rights Council resolution 5/1 of 18 June 2007.

⁵⁰ Economic and Social Council resolution 1503 (XLVII) of 27 May 1970.

c'è anche quella di inviare degli esperti indipendenti per monitorare la situazione *in loco* e fare rapporto al Consiglio, istituendo quindi un nuovo mandato.

Un'ulteriore innovazione risalente alla delibera 5/1 è l'istituzione del Riesame Periodico Universale (UPR),⁵¹ meccanismo attraverso il quale il Consiglio esamina la partecipazione e l'adesione di ogni stato membro delle Nazioni Unite ai principi dell'organizzazione e alle obbligazioni nei confronti dei trattati da lui ratificati in materia dei diritti umani. Il funzionamento dell'UPR si basa fundamentalmente sul dialogo e sulla cooperazione tra tutti 193 gli stati membri dell'ONU.⁵² Ogni stato presenta un proprio rapporto, in cui fa un bilancio complessivo del suo livello di conformità con i trattati ratificati. Attraverso diverse fasi, con la partecipazioni degli altri stati e di vari enti (ONG, commissioni riguardanti i trattati in esame e altri organismi delle Nazioni Unite), viene stabilito il livello di conformità del rispetto dei diritti umani per ogni stato, inviando le conclusioni al Consiglio. A questo punto, il Consiglio potrà decidere di intraprendere delle ulteriori misure di controllo e verifica, mobilitandosi laddove riscontrasse gravi violazioni dei diritti umani. Le varie fasi del procedimento, sono cicliche ed impiegano quattro anni per concludersi. L'intero meccanismo dell'UPR dev'essere inteso come, al pari delle *Special Procedures*, anch'esso complementare al lavoro delle commissioni sui trattati per i diritti umani, non sostitutivo e non una mera copia di essi.

Ulteriore riforma nel sistema, sempre prevista con la delibera 60/251, è la creazione del Comitato Consultivo del Consiglio per i Diritti Umani, che sostituisce la Sotto-commissione sulla Promozione e Protezione per i Diritti Umani, organo della precedente Commissione per i Diritti Umani.⁵³ Si può identificare il Comitato Consultivo come il “pensatoio” del Consiglio, che si occupa principalmente di fornirgli informazioni basate su studi e ricerche effettuati dal team di esperti da cui esso stesso è composto. Non può prendere decisioni indipendentemente o creare altre organizzazioni sussidiarie senza l'approvazione del

⁵¹ In inglese “Universal Periodic Review”, UPR.

⁵² Dato aggiornato al 2011, anno di ingresso dell'ultimo stato membro (Sudan del Sud). Fonte: UN, Membership, *Growth in United Nations membership, 1945-present*, disponibile su: <https://www.un.org/en/sections/member-states/growth-united-nations-membership-1945-present/index.html>, ultimo accesso: 16/11/2020.

⁵³ La “Sottocommissione per la Promozione e Protezione dei Diritti Umani” fu istituita nel 1947 nella prima sessione della Commissione per i Diritti Umani, sotto l'autorità dell'ECOSOC e rappresentava il principale organo sussidiario della Commissione. Originariamente chiamata “Sottocommissione per la Prevenzione della Discriminazione nei confronti delle Minoranze”, cambiò nome nel 1999. Fonte: UN, Human Rights Council, *Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/sc/pages/subcommission.aspx>, ultimo accesso: 04/11/2020.

Consiglio, ma svolge un ruolo fondamentale nel suggerire e raccomandare la direzione da intraprendere al Consiglio stesso.

Infine, si è arrivati alla pubblicazione del “Codice di condotta per i titolari di mandato delle *Special Procedures*”, una sorta di guida che, assieme al “Manuale operativo delle *Special Procedures* del Consiglio per i Diritti Umani”, la cui prima stesura risale al 1999 ma riformato solo nel 2008, costituisce un punto di riferimento per le missioni, i mandati e i titolari di mandato sul comportamento che devono tenere, e forniscono loro sostegno e guida in ogni momento.

4.1 Il Codice di Condotta

Adottato il 18 giugno 2007 dal Consiglio per i Diritti Umani, tramite la delibera 5/2, il “Codice di Condotta”, assieme al “Manuale Operativo dei titolari di mandato delle *Special Procedures*”, può essere considerato una sorta di prontuario, che delinea le informazioni generali che ogni *Special Rapporteur* o gruppo di lavoro dovrebbe seguire e di cui dovrebbe essere a conoscenza durante lo svolgimento di una missione. Esso fornisce infatti, dei consigli pratici che dovrebbero agevolare il lavoro dei mandatari durante tutta la durata della loro nomina. Oltre a questi, sono elencate le caratteristiche necessarie che chi svolge questo lavoro dovrebbe obbligatoriamente possedere per poter concludere il proprio mandato in maniera più equa ed obiettiva possibile.

Il “Codice di Condotta” però fornisce anche una base legale all’intero sistema delle *Special Procedures*. Questa si rese necessaria soprattutto dopo la riforma del 2006, quando, come accennato in precedenza,⁵⁴ la distribuzione geografica dei membri del Consiglio cambiò, dando più spazio e più voce ai paesi asiatici e africani. Questi ultimi, che fin dal principio avevano chiesto a gran voce una riforma del sistema di monitoraggio, contestando fermamente alle *Special Procedures* di essere eccessivamente invadenti e scavalcare la sovranità nazionale dei paesi in cui indagavano, ottennero di limitare le azioni dei mandatari e delle procedure in generale, attraverso la stesura del “Codice di Condotta”. In effetti,

⁵⁴ E.D. REDONDO, *Rethinking the Foundations of Control in International Human Rights – the Case Of Procedures*, *supra* note 47.

prima dell'adozione di questo documento, i titolari di mandato sia delle procedure tematiche che di quelle geografiche, avevano come base legale la già menzionata Delibera 1235, risalente al 1967, implementata con le delibere che istituivano o rinnovavano ciascun mandato. Tutto ciò, lasciando molta libertà di manovra ai mandatari, faceva sì che ognuno di essi lavorasse in maniera diversa, secondo i propri metodi e principi. Testimone di questa pratica poco ortodossa è Elvira Dominguez Redondo, professore anziano al dipartimento di legge all'università di Middlesex, che in un suo saggio dice:

[...] Un *caveat* che bisogna tenere a mente è che il grado con cui questi meccanismi combinano un approccio conflittuale con un approccio di cooperazione dipende in larga misura dalla personalità dei titolari di mandato.⁵⁵

Lo stesso concetto è riportato dal diplomatico francese Tardu Maxime, capo della sezione di studi e ricerche delle Nazioni Unite sui diritti umani, il quale, parlando degli *Special Rapporteur* dice:

[...] Alcuni di loro hanno agito come se fossero magistrati, valutando le testimonianze e le risposte degli stati in termini di diritti umani. All'esatto opposto, altri *Special Rapporteurs* o altri inviati sembravano aver inteso il loro compito essenzialmente come quello di uno psicologo che usi la tecnica del "incoraggiamento".⁵⁶

Come si può ben capire, questa libertà rendeva l'intero sistema vulnerabile e facilmente criticabile.

In definitiva quindi, l'intero piano di riforme operato nel 2006, ebbe ripercussioni totalmente positive, che, invece di limitare il raggio d'azione di questo sistema di monitoraggio, gli fornì una completa base legale, fondata sul diritto internazionale e quindi ulteriore legittimità.

Il testo del documento si compone di sole sette pagine: la delibera vera e propria, che può essere considerata il preambolo e un allegato al documento di 15 articoli in totale.

⁵⁵ *Ivi*, p.20. (Traduzione mia).

⁵⁶ M. TARDU, *The Effectiveness of United Nations Methods and Mechanisms in the Field of Human Rights: A critical Overview*, UN Doc. A/CONF.157/PC/60/Add. 5, 1993. (Traduzione mia).

Nel preambolo si riaffermano i principi elencati nella Carta delle Nazioni Unite, nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani e nella Dichiarazione di Vienna. Si riafferma innanzitutto, che i diritti umani sono universali, indivisibili, correlati e interdipendenti e che tutti gli esseri umani devono essere trattati in maniera uguale e giusta, con la stessa attenzione e alla pari. Successivamente si ribadiscono i tre pilastri delle Nazioni Unite: pace e sicurezza, sviluppo e diritti umani. Questi sono correlati tra di loro e si rafforzano a vicenda. Si ribadisce il bisogno di eliminare qualsiasi forma di politicizzazione e standard non universali per tutti. Si evidenzia il bisogno di cooperazione tra gli stati per la protezione e promozione dei diritti umani nel mondo, senza la quale non si potrebbe avere un sistema efficiente e capillare che possa implementare continuamente la diffusione di tali diritti. Si decide che la metodologia di lavoro del Consiglio debba essere trasparente, imparziale e debba favorire il dialogo genuino, improntato all'ottenimento dei risultati che esso si propone.

Già a partire dal preambolo si sottolineano alcune delle caratteristiche proprie della figura del titolare di mandato delle *Special Procedures*, indispensabili per la sua elezione prima, e per il compimento della missione affidatagli poi. Egli/Ella deve essere indipendente, imparziale ed esperto nel suo campo, ma soprattutto deve essere una figura sulla quale credibilità si basi tutto il suo lavoro. Fondamentale per la riuscita della sua missione è il dialogo e l'appoggio di tutti gli enti con cui entra in contatto.

Si passa poi a descrivere le delibere e la base giuridica su cui fonda l'intero documento: esso nasce dalla delibera 60/251 dell'Assemblea Generale, ma richiama gli articoli 100,⁵⁷ 104,⁵⁸

⁵⁷ "1. Nell'adempimento dei loro doveri il Segretario Generale ed il personale non solleciteranno né riceveranno istruzioni da alcun Governo o da alcun'altra autorità estranea all'Organizzazione. Essi dovranno astenersi da qualunque azione che possa compromettere la loro posizione di funzionari internazionali responsabili solo di fronte all'Organizzazione.

2. Ciascun Membro delle Nazioni Unite si impegna a rispettare il carattere esclusivamente internazionale delle funzioni del Segretario Generale e del personale ed a non cercare di influenzarli nell'adempimento delle loro mansioni." . Fonte: ONU, *Carta delle Nazioni Unite*, art. 100, cap. XV- Segretariato, firmata il 26 giugno 1945.

⁵⁸ "L'Organizzazione gode, nel territorio di ciascuno dei suoi Membri, della capacità giuridica necessaria per l'esercizio delle sue funzioni e per il conseguimento dei suoi fini." . Fonte: ONU, *Carta delle Nazioni Unite*, art. 104, cap. XVI- Disposizioni varie, firmata il 26 giugno 1945

105⁵⁹ della Carta delle Nazioni Unite e la sezione 22 della Convenzione sui Privilegi e sulle Immunità delle Nazioni Unite.⁶⁰ Inoltre, prima di arrivare alla sezione dedicata agli articoli, si prende nota del fatto che questo documento nasce come parte integrante della serie di riforme iniziate nel 2006, che era già stato richiesto con la delibera 2/1 del novembre 2006 e che si può considerare complementare al già esistente (ma non ancora riformato) “Manuale delle Operazioni” del 1999, adottato durante il sesto meeting annuale dei titolari di mandato. Infine, il preambolo si conclude dicendo che la delibera in questione sarà diffusa a tutti gli stati membri delle Nazioni Unite, a tutti i titolari di mandato e a eventuali terze parti, attraverso l’OHCHR, organo a cui, va ricordato, il Consiglio fa capo.

È importante notare che le delibere del Consiglio non sono di tipo “normativo” ma sono “*self-executing*”; non derivano quindi da un’approvazione seguente a una votazione o una dichiarazione degli stati, ma si applicano e sono valide fintanto che nessun organo superiore all’interno della stessa organizzazione li contesti. Questo principio è ricordato nella nota 1 al preambolo.⁶¹

Nell’articolo 1 si spiega qual è lo scopo del Codice di Condotta, ovvero:

[...] migliorare l’efficacia del sistema delle *Special Procedures* attraverso la definizione di standard etici di comportamento e di condotta professionale che i titolari di mandato del Consiglio per i diritti umani dovrebbero osservare durante l’intero assolvimento del loro mandato.⁶²

⁵⁹ 1. L’Organizzazione gode, nel territorio di ciascuno dei suoi Membri, dei privilegi e delle immunità necessari per il conseguimento dei suoi fini.

2. I rappresentanti dei Membri delle Nazioni Unite ed i funzionari dell’Organizzazione godranno parimenti dei privilegi e delle immunità necessari per l’esercizio indipendente delle loro funzioni inerenti all’Organizzazione.

3. L’Assemblea Generale può fare raccomandazioni allo scopo di determinare i dettagli dell’applicazione dei paragrafi 1 e 2 di questo articolo, o proporre ai Membri delle Nazioni Unite delle convenzioni a tal fine.”
Fonte: ONU, *Carta delle Nazioni Unite*, art. 105, cap. XVI- Disposizioni varie, firmata il 26 giugno 1945

⁶⁰ “Agli esperti [...] durante le loro missioni per le Nazioni Unite devono essere accordati gli stessi privilegi ed immunità che sono necessarie per l’esercizio indipendente delle loro funzioni durante il periodo delle loro missioni, incluso il tempo speso nei viaggi di connessione per raggiungere le loro missioni [...]” Fonte: UN, *Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, sec. 22, chap. VI, adopted on 13 Feb. 1946. (Traduzione mia).

⁶¹ Di seguito il testo della nota: “*Risoluzione adottata senza una votazione*”. Fonte: United Nations Human Rights Council, 5/2, *Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council*, 2007, p.3.

⁶² Art.1.

Nell'articolo 2 si afferma che il presente documento deve essere in accordo con le disposizioni degli altri documenti che regolano lo status, i diritti fondamentali e i compiti degli esperti in missione e dei funzionari delle Nazioni Unite.⁶³

A partire dall'articolo 3 all'articolo 7, si elencano le caratteristiche che la figura del titolare di mandato deve necessariamente avere. Prima fra tutte l'indipendenza e l'integrità della persona,⁶⁴ che deve quindi astenersi dal ricevere onorificenze, regali, compensi, favoritismi, decorazioni e altri guadagni personali, da alcun tipo di ente, sia statale che non. Seguono l'articolo sulla responsabilità, che dev'essere a livello internazionale e non nazionale, il diritto ad avere privilegi e immunità, che valgono solo per il mandatario stesso e non sono estesi alla sua famiglia o a terzi e l'obbligo del mandatario di rispettare sempre e comunque la legislazione interna del paese in cui si trova a svolgere la sua missione.⁶⁵

A seguire si trova la dichiarazione ufficiale che il mandatario deve recitare prima di assumere un incarico,⁶⁶ i presupposti da seguire per quanto riguarda le fonti di informazione su cui si basa il suo lavoro (le quali devono essere attendibili, credibili, oggettive e devono conformarsi agli standard internazionali in materia)⁶⁷ e infine si ricorda al mandatario che il suo lavoro non deve oltrepassare i limiti del suo mandato, o del mandato del Consiglio stesso.⁶⁸

Tuttavia è negli ultimi articoli che si manifesta la volontà degli stati di limitare le libertà (e quindi anche i poteri) dei titolari di mandato.

Nell'art. 8 si specifica che un mandatario deve essere guidato dalla *discrezione* nelle sue attività di raccolta delle informazioni, quando invece da sempre l'indipendenza nell'uso della comunicazione, della pubblicità e dei *mass-media* rappresentava la chiave del successo di questo sistema di monitoraggio dei diritti umani.

⁶³ Art.2.

⁶⁴ Art. 3.

⁶⁵ Art. 4.

⁶⁶ Art. 5. A seguire il testo della dichiarazione: “*Dichiaro solennemente che svolgerò i miei compiti e eserciterò le mie funzioni da un punto di vista completamente imparziale, leale, coscienzioso e sincero, e che assolverò queste funzioni e regolerò la mia condotta in modo del tutto conforme ai termini del mio mandato, della Carta delle Nazioni Unite, degli interessi delle Nazioni Unite e con l'obiettivo di promuovere e proteggere i diritti umani senza chiedere o accettare qualsiasi istruzione da qualsiasi altra istituzione.*” (traduzione mia).

⁶⁷ Art. 6.

⁶⁸ Art. 7.

Negli articoli successivi si descrive la gestione delle lettere di accusa⁶⁹ e degli appelli urgenti,⁷⁰ rimarcando però che tali comunicazioni possono essere considerate valide solo dopo il superamento dei “criteri di ammissibilità”, richiesta che prima non era necessaria. Se da un lato questa restrizione rende più critica la raccolta di informazioni che possono aiutare i titolari di mandato nella loro missioni, dall’altra parte, l’introduzione di criteri di ammissibilità fornisce una base legale al trattamento delle denunce di violazione dei diritti umani, consolidandone la legittimità.

Gli articoli successivi specificano le modalità in cui si deve svolgere una missione sul campo, la quale deve essere pubblica e in cui è necessario che lo stato, non solo sia al corrente di tale missione, ma la approvi e consenta l’accesso all’interno dei suoi confini ai titolari di mandato.⁷¹ Si parla infine delle conclusioni e raccomandazioni che il mandatario esprime nelle battute finali della sua missione. Queste devono essere comunicate, attraverso canali diplomatici, che quindi possono rappresentare un rallentamento all’intera procedura, al consiglio e allo Stato a cui la missione si rivolge, il quale deve ricevere la comunicazione per primo ed avere un tempo sufficiente per ricevere la comunicazione e rispondere adeguatamente ad essa.⁷²

L’articolo conclusivo ribadisce che “[...] Nel compimento del loro mandato, i mandatari sono responsabili davanti al Consiglio”,⁷³ il che specifica che seppur siano indipendenti e agiscano autonomamente, tutti i mandatari devono rispondere al Consiglio per quanto riguarda la missione che svolgono.

Questa bozza finale del Codice di Condotta, in vigore dal 2007 e utilizzato ancora oggi, è in realtà un documento aggiuntivo al precedente “Manuale delle *Special Procedures* per i diritti umani delle Nazioni Unite”, adottato nel 1999.

Il punto cruciale su cui verteva tutta la necessità di affiancare un nuovo testo guida per i titolari di mandato, e su cui saranno operate diverse modifiche prima di stilare la bozza finale in uso ad oggi, riguardava non solo la loro indipendenza da qualsiasi organo, ma,

⁶⁹ Art. 9. Le “lettere di accusa” sono delle comunicazioni che i titolari di mandato inviano ai vari governi per informarli delle violazioni che sono avvenute all’interno dei territori sotto la loro giurisdizione.

⁷⁰ Art. 10. Gli “appelli urgenti” sono delle comunicazioni che vengono inviate dai titolari di mandato ai governi dei vari stati in cui si stanno perpetrando delle violazioni sui diritti umani che esigono immediata attenzione e intervento.

⁷¹ Art. 11 e 12.

⁷² Art. 13 e 14.

⁷³ Art. 15.

come già accennato, la limitazione e la standardizzazione delle attività dei titolari di mandato, in modo da non violare la sovranità nazionale di alcuno stato. In principio, si era pensato di istituire una “Commissione Etica” che sovrintendesse l’osservanza dei mandatarî con il Codice. Questa avrebbe dovuto essere formata da un membro per ogni gruppo regionale, ma il timore che potesse essere guidata da interessi politici dell’una o dell’altra parte era un rischio troppo grande, e la proposta fu abbandonata. Il rischio che il mandatario ecceda il suo mandato o il mandato del Consiglio stesso, sussiste tutt’oggi, non essendoci alcuna commissione o organizzazione che sovrintenda al suo operato.

Nonostante la riforma effettuata nel 2007, che sicuramente ha rinsaldato l’autorità e la credibilità dell’intero sistema delle *Special Procedures*, sono ancora molti gli enti, le organizzazioni e gli Stati che criticano questo documento, il quale probabilmente sarà rivisto e modificato ancora e ancora, cambiando a seconda dell’evoluzione dei diritti umani nel mondo e di questa macchina per la protezione e promozione dei diritti umani.

4.2 Il Manuale Operativo delle *Special Procedures* del Consiglio per i Diritti Umani

Come anticipato precedentemente, la prima versione del “Manuale Operativo delle *Special Procedures* del Consiglio per i Diritti Umani”, risale al 1999.⁷⁴ Suddetto testo è stato riformato nel giugno del 2008, durante il XV meeting annuale delle *Special Procedures*, per adeguarlo meglio ai nuovi provvedimenti contenuti nel “Codice di Condotta”. Il risultato finale è quello di avere due documenti complementari che si integrano per formare un manuale organico, senza contraddizioni, che può essere utilizzato dai titolari di mandato e tutti coloro che fanno parte della macchina dei diritti umani, senza equivoci e dubbi. Se il “Codice” fornisce delle nozioni sulla condotta da tenere durante un mandato e fornisce una base legale al sistema delle *Special Procedures*, il “Manuale” ne spiega nel dettaglio tutte le parti di cui si compone, come si può leggere nell’introduzione:

⁷⁴ La prima stesura del Manuale fu adottata durante il Sesto Meeting Annuale dei Mandatarî delle *Special Procedures*. Fonte: UN Human Rights Council, *Revised Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, Geneva, 2008, p. 1.

Lo scopo di questo Manuale è di fornire una guida ai mandatari nominati nelle varie *Special Procedures* per i diritti umani delle Nazioni Unite. Lo scopo è anche quello di aiutare una migliore comprensione del loro lavoro da parte di tutti gli altri soggetti interessati. Il Manuale si impegna a proporre la miglior prassi possibile e ad assistere i mandatari nei loro sforzi per la promozione e protezione dei diritti umani.⁷⁵

L'importanza di questo documento si vede anche nel fatto che esso non sia stato imposto ai mandatari dall'organizzazione che li coordina, ma fu elaborato dai mandatari stessi, secondo le loro esperienze ed esigenze. Si può dire che sia stato "fatto su misura" per loro. Come si può vedere dalla citazione esso fu creato per guidare passo dopo passo i mandatari, che, in più di qualche occasione, soprattutto nei primi decenni del loro lavoro (anni '70-'80-'90) crearono più di qualche incidente diplomatico.⁷⁶ Essendo scelti per la loro esperienza nel campo del mandato, per la maggior parte dei casi essi non sono giuristi di diritto internazionale, né hanno mai lavorato con organizzazioni inter-governative. È quindi comprensibile che la stesura di un manuale che conformasse il loro lavoro e fornisse una guida per evitare incidenti internazionali si rendesse, ad un certo punto, indispensabile.

Utilissimo per i neo-selezionati mandatari, il Manuale torna utile anche agli stati e agli altri enti per verificare la correttezza delle azioni intraprese all'interno della loro giurisdizione dai titolari di mandato.

Esso è formato da quattro capitoli, ciascuno suddiviso in ulteriori sotto-capitoli, per un totale di 32 pagine.

Il primo capitolo si occupa di descrivere brevemente la storia delle *Special Procedures*, menzionando il sistema di riforme che rese il Consiglio per i Diritti Umani il nuovo ente incaricato di coordinare l'intero meccanismo. Si passa poi a dare una definizione di quelle che sono le *Special Procedures*, qual è il loro scopo, da quale delibera furono create, quali sono le caratteristiche e le funzioni principali di tutto il sistema, ovvero "analizzare le tematiche rilevanti e la situazione in determinati paesi, intraprendendo anche delle missioni

⁷⁵ *Ibidem*. (Traduzione mia).

⁷⁶ Va menzionato per esempio, il caso del primo *Special Rapporteur* sul diritto al cibo, che in Brasile, vedendo migliaia di persone morire per fame e malnutrizione, parlò di "genocidio", dicendo che coloro che stavano morendo di fame venivano "assassinati". Ciò mise il governo brasiliano in una condizione critica sul piano legale internazionale, rischiando di creare un brutto incidente diplomatico con l'intera organizzazione delle Nazioni Unite. Fonte: N. RODLEY, *On the Responsibility of Special Rapporteur*, *The International Journal of Human Rights*, 2011, p.4.

in loco, consigliare a proposito delle misure che dovrebbero essere intraprese dai governi e dagli altri attori interessati, allertare gli organi e le agenzie delle Nazioni Unite, in particolar modo il Consiglio e la comunità internazionale in generale, sul bisogno di affrontare determinate situazioni e problemi (in questo frangente, i mandatari hanno un ruolo di “vedetta” e incoraggiano l’adozione di misure preventive), sostenere le vittime di violazioni di diritti umani attraverso misure quali: richiedere azioni urgenti da parte degli stati e richiamare i governi a rispondere a specifiche accuse di violazioni di diritti umani e provvedere a eventuali risarcimenti. Infine, attivare e mobilitare le comunità internazionali e nazionali e far sì che il Consiglio per i Diritti Umani rivolga la sua attenzione a particolari problemi riguardanti i diritti umani e incoraggiare la cooperazione tra governi, società civile e organizzazioni non-governative”.⁷⁷ Si parla in questa sezione anche della creazione dei mandati, dalla base giuridica, alla durata del mandato, alla selezione dei mandatari (sia per quanto riguarda l’ente o gli enti competenti che li nominano, che per quanto riguarda le caratteristiche che i candidati devono necessariamente possedere). Si rimarca nuovamente che l’*indipendenza* è, dopo l’esperienza e la competenza, il valore principale che deve essere posseduto dagli esperti indipendenti. Si passa poi ad illustrare quali sono le immunità e i privilegi⁷⁸ riservati a questa categoria di esperti in missione, che si ricorda essere protetta dal sistema di sicurezza delle Nazioni Unite.⁷⁹ Infine si parla del supporto che l’OHCHR fornisce al mandatario, sia dal punto di vista legale e politico, del lavoro di ricerca analitico, amministrativo e logistico.

Il capitolo due, invece, è il più lungo e riguarda la spiegazione dei metodi di lavoro: la raccolta di informazioni e le fonti da cui provengono, l’uso delle comunicazioni (quando inviare le “lettere di accusa”, piuttosto che gli “appelli urgenti”) e come rapportarsi con la stampa e con i media in generale.⁸⁰ In questo capitolo è dato largo spazio al tema delle missioni sul campo: la definizione e lo scopo delle visite *in loco*, quando intraprendere una

⁷⁷ In inglese le “five A: analyze, advise, alert, advocate and activate” Fonte: HRC, *Supra* note 74, p.5. (Traduzione mia)

⁷⁸ Essi comprendono: immunità dall’arresto personale e dalla detenzione e dal sequestro del proprio bagaglio, immunità da processi legali di qualsiasi tipo, inviolabilità di tutti i documenti e le carte che il mandatario ha con sé, il permesso di usare dei codici per comunicare con le Nazioni Unite e ricevere corrispondenza in pacchi sigillati, gli stessi privilegi e immunità accordati a rappresentanti di governi stranieri e inviati diplomatici. Fonte: *Ivi*, p. 8.

⁷⁹ Si veda il paragrafo 3 del primo capitolo, p. 9.

⁸⁰ In questo frangente è fondamentale tenere in considerazione anche le disposizioni date dal “Codice di Condotta”.

missione sul campo e i requisiti per accedere ad un paese, il quale può invitare direttamente il mandatario o essere sollecitato da esso ad acconsentire alla visita. Inoltre si parla anche di come preparare la missione, come portarla avanti e come scrivere il rapporto finale che riassume tutti i punti salienti. Il capitolo si conclude con la presentazione delle altre attività che i mandatarî possono intraprendere (studi tematici su un determinato argomento, partecipazione a seminari o conferenze o occuparsi della divulgazione del loro lavoro), le relazioni con gli enti non-statali, fondamentali nella lotta alle violazioni per i diritti umani, i report sulle attività svolte e le dinamiche di interazioni con i governi.

Il terzo capitolo è incentrato completamente sul seguito delle missioni *in loco* e più in generale sul lavoro che viene svolto successivamente al completamento delle missioni e l'interazione con gli altri meccanismi internazionali e regionali riguardanti i diritti umani. In questa sezione quindi, si tratta la creazione di dialoghi costruttivi con i governi e con gli altri enti, il raccogliere ed elaborare dati e statistiche con cui fare un bilancio generale della situazione dopo lo svolgimento della missione, l'intraprendere ulteriori missioni sul campo per verificare se sono stati fatti passi avanti effettivi dall'ultima visita e, attività molto importante, si parla della possibilità di intraprendere degli studi tematici sul modo in cui è cambiata la situazione prima e dopo la missione intrapresa dai mandatarî. In questo modo si possono dare anche degli stimoli a modificare la legislazione e le iniziative politiche in quel determinato settore.⁸¹

Infine, il quarto ed ultimo capitolo riguarda la cooperazione. Cooperazione sia all'interno delle *Special Procedures* stesse, per implementare l'intero sistema, rendendolo una macchina ben oliata, i cui vari ingranaggi si muovono in sincrono, l'uno cosciente della funzione dell'altro, sia con eventuali partner. Non va trascurato il fatto che le *Special Procedures* non sono l'unico corpo che si occupa della promozione e protezione dei diritti umani, anzi, esse si devono inserire nel più vasto mondo dei trattati e delle commissioni delle Nazioni Unite e dell'OHCHR, oltre ai meccanismi regionali, la società civile e le organizzazioni non-governative.⁸²

⁸¹ *Ivi*, pp. 23-26.

⁸² *Ivi*, pp. 27-31.

Si può notare che, anche in questo caso, il “Manuale” è un documento che si è evoluto nel tempo, adeguandosi agli strumenti e alle esigenze nel corso degli anni.⁸³

[...] Esso [il Manuale] è stato riveduto per riflettere i cambiamenti nella struttura della macchina dei diritti umani delle Nazioni Unite, gli nuovi sviluppi in relazione ai mandati e i metodi di lavoro dei mandatarî, in continua evoluzione. È un documento vivente, soggetto a revisione periodica e aggiornamenti da parte dei mandatarî.⁸⁴

Per questo motivo, risulta evidente che gli strumenti e le regolamentazioni dati dal “Manuale” e dal “Codice”, non saranno mai definitivi, ma in continua implementazione.

Una delle sfide più importanti per il Consiglio, ma più in generale per le Nazioni Unite stesse, è quella di riuscire ad avere sempre l’attenzione e l’appoggio degli stati e includere continuamente le nuove organizzazioni, senza perdere di vista la cosa più importante: i bisogni del singolo individuo. L’individuo infatti, deve sempre rappresentare l’unità di misura su cui si basa tutta l’attività dell’organizzazione.

Come la *Dichiarazione Universale* è stata stilata per essere al servizio della persona, questa deve rimanere la base e il costante punto di riferimento di tutte le istituzioni. Tale concetto è applicabile in particolar modo alle *Special Procedures*. Queste sono da intendersi come una grande catena, i cui singoli anelli sono rappresentati da individui esperti, gli *Special Rapporteur*, che riescono ad agire sul campo in un modo che le grandi organizzazioni, per troppo tempo rimaste sullo sfondo, non sono riuscite a fare.

Per questo motivo essi possono essere considerati i veri “gioielli[i] della corona del sistema dei diritti umani delle Nazioni Unite”.⁸⁵

⁸³ L’esempio forse più lampante a sostegno di questa tesi è la grande rivoluzione consistita nello sviluppo dei media e in particolare, di internet, a cui abbiamo assistito negli ultimi decenni. A ben guardare è anche una delle nuove prospettive e delle nuove sfide in cui le *Special Procedures* hanno potuto cimentarsi, e il “Manuale” aggiornato al 2008, strumento vivo e dinamico ne fa menzione, contrariamente alla prima copia del 1999.

⁸⁴ UN Human Rights Council, *Revised Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*; *Supra* note 74. (Traduzione mia).

⁸⁵ United Nations, *Annan calls on Human Rights Council to strive for unity, avoid familiar fault lines*; *supra* note 7.

Capitolo II: La figura di *Special Rapporteur* quale procedura speciale

Lo *Special Rapporteur* o esperto indipendente,⁸⁶ è la base e l'unità di misura dell'intera macchina delle *Special Procedures*. È importante quindi analizzare questa figura in tutti i suoi aspetti, da come viene selezionato, alle sue funzioni, al suo rapporto con il Consiglio per i Diritti Umani e più in generale con tutta l'Organizzazione delle Nazioni Unite. È essenziale capire quali sono i privilegi e le immunità di cui gode e, viceversa, in quali occasioni il suo lavoro è più limitato e difficile da svolgere. Inoltre, è necessario distinguere tra le due fondamentali modalità di mandati, quelli per aree geografiche e per aree tematiche, tenendo in considerazione anche la periodicità con cui i rapporti finali vengono stilati dagli esperti indipendenti: annualmente o periodicamente.

1. Chi è lo *Special Rapporteur*, cosa fa e come viene selezionato

Innanzitutto, partendo dall'etimologia della parola, è interessante analizzare il significato del termine "*Special Rapporteur*". Il titolo che contraddistingue queste figure è un insieme di due termini, uno in inglese ("*Special*") e l'altro in francese ("*Rapporteur*"). Il termine "*Rapporteur*", in particolare, deriva dal latino "*re- portare*", portare indietro, e in tempi meno recenti, esso veniva usato nel francese giuridico ed ecclesiastico del XIV secolo. Il termine indicava una tipologia di investigatore che, dopo aver raccolto le informazioni del caso e aver interrogato i vari testimoni, le elaborava e le sintetizzava, in modo da riportare alla corte di giudici formanti il parlamento, solo una sintesi utile al caso, laddove l'intera mole delle informazioni sarebbe senz'altro stata troppo abbondante. Era una figura che,

⁸⁶I due termini "*Special Rapporteur*" e "Esperto Indipendente" vengono solitamente usati come sinonimi. In realtà esiste una leggera differenza tra i due: l'esperto indipendente generalmente non intraprende missioni da svolgere nei vari paesi e non invia comunicazioni (sia "appelli urgenti" che "lettere di accusa") ai governi. Solitamente questa figura viene nominata quando una determinata violazione riguardante i diritti umani è nuova e non ben conosciuta. Con lo svilupparsi della situazione, il mandato passa dall'esperto indipendente allo *Special Rapporteur*. Fonte: Columbia Law School, *Engaging U.N. Special Procedures to Advance Human Rights at Home: A Guide for U.S. Advocates*, Columbia Law School, Human Rights Institute, 2015, p.7. In questo capitolo si analizzerà esclusivamente la figura dello *Special Rapporteur*, essendo questa più completa e investita di maggiori poteri. Inoltre come specificato nel "Manuale Operativo delle *Special Procedures*" alla nota 5: "[...] Non sono presenti grandi differenze di responsabilità e metodi di lavoro tra *Special Rapporteur*, Esperti Indipendenti, Gruppi di Lavoro, Rappresentanti del Segretariato Generale e Rappresentanti Speciali del Segretariato Generale". Fonte: : UN Human Rights Council, *Revised Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, *supra* note 74, p. 6.

sebbene operasse il più delle volte con discrezione e quasi sempre singolarmente, aveva un ruolo centrale per la macchina giuridica dell'epoca.⁸⁷

Si può facilmente capire come il termine sia stato scelto per descrivere la figura dello *Special Rapporteur*, il cui ruolo è quello di raccogliere informazioni, in maniera informale, per fornire un quadro generale dell'andamento della situazione in termini di protezione e implementazione dei diritti umani dei vari Stati, per poi riferirle e divulgarle agli organi competenti, in modo tale che possano valutare la situazione con un quadro di riferimento che sia il più completo e imparziale possibile.

Il termine è preceduto dall'aggettivo “*Special*” in quanto opera nell'ambito delle *Special Procedures*, che come già menzionato, non seguono i canoni tradizionali degli altri organi in materia di diritti umani basati generalmente su dei trattati, ma sono “extra-convenzionali”.

Il processo di selezione e nomina di uno *Special Rapporteur* è coordinato dal Consiglio per i Diritti Umani. Un titolare di mandato viene selezionato innanzitutto per il suo grado di esperienza nell'ambito del mandato in cui si troverà ad operare. La creazione del mandato quindi, è il primo *step* su cui si basa tutta la procedura.

Ogni mandato è creato da una delibera del Consiglio (come visto anche nel capitolo precedente) che ne definisce lo scopo, la struttura, le caratteristiche e gli obblighi, le responsabilità e i doveri del mandatario.

Una volta istituito il mandato, il Consiglio accetta le nomine per la selezione dei candidati idonei per svolgere quel determinato compito attraverso molti enti. Le proposte infatti, possono arrivare dai governi degli stati membri, da gruppi che lavorano all'interno del sistema dei diritti umani, come per esempio l'OHCHR, dalle organizzazioni non-governative, da altre organizzazioni per i diritti umani e da istituzioni nazionali o individui qualificati.^{88 89}

⁸⁷ Per l'etimologia e della parola e il contesto storico si veda: Britannica, Law, Crime and Punishment, *Rapporteur*, disponibile su: <https://www.britannica.com/topic/rapporteur>, ultimo accesso: 20/11/2020.

⁸⁸ UN, HRC, Res. 5/1, *Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, 5th Sess., June 11-18, 2007, U.N. Doc. A/HRC/RES/5/1, p. 6, para 42.

⁸⁹ Nella prima stesura della delibera, gli istituti per i diritti umani nazionali e internazionali non potevano nominare alcun candidato. Questa modifica è stata apportata solo nel 2011, tramite un'altra delibera (HRC, Res. 16/21) che funge da appendice alla Del. 5/1. Fonte: E.D. REDONDO, *Rethinking the Foundations of Control in International Human Rights – the Case Of Procedures*, supra note 47, p.13.

Ogni candidato viene valutato secondo sei criteri principali, come descritto nella delibera 5/1 del Consiglio (la quale tratta molte delle riforme apportate nel 2006 con il passaggio dalla Commissione al Consiglio):⁹⁰ competenza, esperienza nell'ambito in cui si svolgerà la missione,⁹¹ indipendenza, imparzialità, integrità della persona e obiettività.⁹²

Oltre a queste sei caratteristiche, il Consiglio deve tener conto, durante il processo di selezione, della parità di genere nel numero di mandatari, deve scegliere dei candidati provenienti da tutte le parti del mondo, in modo tale da avere una rappresentazione geografica equa, e allo stesso modo deve scegliere i candidati in maniera tale da avere un'appropriata rappresentazione dei diversi sistemi legali.⁹³ La selezione quindi è tutt'altro che facile o scontata. Tutto è centrato sull'eguaglianza e sul maggior rispetto possibile per i diritti umani della persona.

È invece compito dell'OHCHR, tenere una lista aggiornata dei candidati.⁹⁴ Essa deve essere pubblica e facilmente accessibile per tutti, deve contenere i dati personali dei candidati, la loro area di competenza e la loro esperienza personale.⁹⁵ Non devono essere presenti conflitti di interesse o sovrapposizione di ruoli nella selezione dei candidati. Ciò implica che tutte le persone operanti in organizzazioni o governi con potere decisionale, sono escluse a priori, come anche qualsiasi persona che ricopra già un ruolo di rilevanza nell'ambito dei diritti umani.⁹⁶ Il mandatario deve agire esclusivamente alla luce delle proprie capacità personali.

⁹⁰ Tra i tanti argomenti trattati nella delibera, si parla anche infatti, dell'UPR, della Comitato Consultivo e della nuova procedura di reclamo e denuncia.

⁹¹ Per stabilire se i candidati rispondono ai requisiti di esperienza e competenza, gli Stati che li nominano devono rivolgersi alle istituzioni che si occupano di diritti umani e di società civile e valutare se essi hanno: "[...] eseguito degli studi inerenti ai diritti umani, se hanno esperienza di leadership nel campo dei diritti umani a livello internazionale, nazionale o regionale. In alternativa dovranno dimostrare di aver un'esperienza di almeno cinque anni e aver dato un contributo personale nel campo dei diritti umani. Dovranno inoltre avere una buona conoscenza del sistema di funzionamento delle Nazioni Unite e dei mandati istituzionali e delle politiche relative al lavoro in ambito di diritti umani, allo stesso modo devono essere a conoscenza di strumenti, norme e discipline appartenenti all'ambito dei diritti umani internazionali e devono possibilmente, avere familiarità dei diversi sistemi legali e civili. Devono anche avere una buona conoscenza di almeno una delle lingue dell'ONU, ed essere disponibili in termini di tempo per svolgere il loro ruolo in maniera adeguata, sia partecipando alle sessioni del Consiglio, sia portando a termine il lavoro assegnatogli." Fonte: HRC, Decision 6/102. *Follow-up to Human Rights Council resolution 5/1*, 2007, p.4. (Traduzione mia).

⁹² Res. 5/1, para. 39.

⁹³ Res. 5/1, para. 40.

⁹⁴ Si può trovare la lista dei candidati a questo sito: UN, OHCHR, *Special Procedures, Appointment at the 46th session of the HRC*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SP/Pages/HRC46.aspx>. Ultimo accesso: 21/12/2020.

⁹⁵ Res. 5/1, para. 43.

⁹⁶ Res. 5/1, para. 42.

Esso può rimanere in carica fino a un massimo di sei anni.⁹⁷

La delibera illustra successivamente come avviene il processo decisionale vero e proprio.

All'inizio del ciclo annuale di incontri del Consiglio, ciascun Gruppo Regionale è invitato a nominare una persona che farà parte di un "Gruppo Consultivo", il quale, appoggiato e assistito dall'OHCHR, sarà incaricato di selezionare e proporre al Presidente del Consiglio per i Diritti Umani i candidati che maggiormente hanno risposto ai requisiti di selezione e sono quindi idonei ad essere nominati per diventare titolari di mandato.⁹⁸ È importante ribadire nuovamente, come ciascun membro sia selezionato da un gruppo regionale diverso, in modo da mantenere la parità geografica.

Il Gruppo Consultivo generalmente seleziona i candidati dalla lista pubblica redatta e aggiornata dall'OHCHR, ma in situazioni particolari può presentare al Presidente anche individui non presenti nella lista, se ritenuti maggiormente idonei a svolgere quel dato compito. Qualsiasi tipo di raccomandazione o consiglio offerto al Presidente da parte del Gruppo Consultivo dev'essere però espresso pubblicamente e accompagnato da una valida motivazione.⁹⁹ (Viceversa: se il Presidente sceglie di nominare un candidato che non è presente nella lista del Gruppo Consultivo, deve giustificare la sua scelta, esprimendo la sua motivazione pubblicamente). In questi casi una lettera di spiegazioni si rende necessaria per evidenziare il fatto che tutte le decisioni vengano prese in completa trasparenza e chiarezza, evitando qualsiasi tipo di ingerenza o favoritismo da parte sia del Presidente che del Gruppo Consultivo.

Il Gruppo Consultivo può e deve tener conto anche dell'opinione dei diversi enti ed organizzazioni, come anche dei mandatari sia correnti che uscenti, per stabilire e determinare correttamente se il candidato scelto soddisfa tutti i requisiti e presenta tutte le caratteristiche.¹⁰⁰ Il fatto di tenere in considerazione anche l'opinione dei mandatari correnti e uscenti, è senza dubbio un punto di forza in tutto il processo di selezione, in quanto nessuno meglio di loro può stabilire quali siano effettivamente le capacità richieste da tale o talaltro mandato, avendone fatta esperienza in prima persona.

⁹⁷ È necessario operare una distinzione in questo senso: i mandati tematici hanno generalmente una durata di tre anni ciascuno, mentre la durata di quelli relativi a uno specifico Paese, è di un anno. Fonte: Res. 5/1, para. 45 e 60.

⁹⁸ Res. 5/1, para. 49.

⁹⁹ Res. 5/1, para. 50.

¹⁰⁰ Res. 5/1, para. 51.

Infine, il Presidente del Consiglio può decidere quale sia il candidato più idoneo a ricoprire ogni mandato vacante, e dopo averlo fatto, lo comunica agli stati membri e agli altri enti osservatori del Consiglio.¹⁰¹ Tutto questo processo culmina con la nomina del mandatario e deve concludersi prima della fine della sessione del Consiglio.¹⁰²

La procedura di selezione risulta così lunga e complessa poiché deriva dalla grande difficoltà di scegliere la persona più adatta a ricoprire la carica di *Special Rapporteur*.

Essere *Special Rapporteur* infatti, è tutt'altro che semplice. Un mandatario deve ricoprire molti ruoli, soprattutto se si trova ad affrontare un mandato relativo ad un intero Paese e non un mandato tematico. Se il mandato tematico, infatti, si concentra sulla violazione di un determinato diritto o un gruppo di diritti, il mandato relativo a un Paese, deve prendere in considerazione tutte le violazioni dei diritti umani in quella data Regione. Lo *Special Rapporteur* quindi, deve possedere le facoltà e le caratteristiche per poter gestire più situazioni, più realtà, più complicazioni, più gruppi di organizzazioni, istituzioni e società civile.

Si possono identificare svariate funzioni che lo *Special Rapporteur* si trova a dover svolgere: tale figura deve analizzare la problematica che si troverà ad affrontare in un determinato Paese o gruppi di Paesi, il che implica avere un quadro generale della situazione politica, economica, culturale di ogni Stato, il che include, nel migliore dei casi, quando il governo lo consente, anche di intraprendere delle missioni *in loco*, che gli permetteranno di studiare la situazione con maggiore precisione e accuratezza.

Successivamente inizia una fase molto delicata di comunicazione con il governo del Paese preso in esame. Ciò significa che lo *Special Rapporteur* dovrà informare il governo delle violazioni riscontrate all'interno del Paese e proporre possibili consigli e miglioramenti che potrebbero essere apportati attraverso un cambiamento nella legislazione, quando le violazioni sono gravi e richiedono un tempestivo intervento ai livelli più alti di gestione del Paese, o più semplicemente altre misure, che possono partire anche dal semplice riconoscimento del problema.

¹⁰¹ Res. 5/1, para. 52.

¹⁰² Se dovesse ritenerlo necessario, il Presidente del Consiglio, può condurre ulteriori indagini per verificare l'adeguatezza del candidato per quel particolare mandato. Fonte: Res. 5/1, para. 53.

Ciò include *in primis* il governo a capo del Paese, ma non esclude anche la collaborazione e comunicazione del mandatario con altri enti e attori che possono in qualche modo aver a che fare con la violazione a cui ci si sta rivolgendo.¹⁰³

Come già menzionato, se il primo canale di comunicazioni mette in contatto il mandatario con il governo del Paese “in esame”, la comunicazione poi diventa uno scambio con gli organi e le agenzie competenti delle Nazioni Unite, in particolar modo con il Consiglio per i Diritti Umani e più in generale con la comunità internazionale. Il ruolo del mandatario, è quello di “sentinella”,¹⁰⁴ che avvisa tempestivamente e fa pressione affinché siano prese misure preventive.

Lo *Special Rapporteur* inoltre deve sostenere la causa per conto delle vittime di violazioni dei diritti umani attraverso la richiesta di azioni urgenti dagli Stati interessati e in particolare la risposta dei governi, affinché prendano provvedimenti adeguati e risarciscano le vittime quando necessario.¹⁰⁵

Un'altra azione molto importante che il mandatario può e deve intraprendere è la presentazione del problema alla comunità internazionale e nazionale (soprattutto nel caso in cui il governo fosse restio a collaborare, anche semplicemente rifiutando l'accesso al Paese al mandatario). Tutto ciò dev'essere effettuato con la collaborazione del Consiglio per i Diritti Umani.¹⁰⁶

Infine, lo *Special Rapporteur* deve occuparsi di tutto il processo di azioni e provvedimenti che deve intraprendere a seguito della missione.¹⁰⁷

Riassumendo, usando le parole di S. P. Subedi, giurista internazionale ed ex *Special Rapporteur* per i diritti umani in Cambogia,

¹⁰³ Columbia Law School, *Engaging U.N: Special Procedures to Advance Human Rights at Home: A guide for U.S. Advocates*, Human Rights Institute, 2015, pp. 8-11.

¹⁰⁴ Sono infatti descritti anche come “Gli occhi e le orecchie del Consiglio per i Diritti Umani” da: M. LIMON, T. PICCONE, *Human Rights Special Procedures: Determinants Of Influence Understanding and strengthening the effectiveness of the UN's independent human rights experts*, Universal Rights Group, March 2014.

¹⁰⁵ Columbia Law School, *Engaging U.N: Special Procedures to Advance Human Rights at Home*, *supra* note 103.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Special Procedures of the Human Rights Council*, disponibile su: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index>.

“[...] Ci si aspetta, infatti, che uno *Special Rapporteur* sia contemporaneamente un attivista, un punto di riferimento per i diritti umani, un diplomatico a livello internazionale, un accademico e un consigliere statale.”¹⁰⁸

A dispetto delle alte aspettative su chi dovrebbe essere un mandatario, si può notare come nella maggior parte dei casi la carica è ricoperta da accademici, avvocati o giuristi, attivisti e ricercatori. Gli elementi che si possono trovare in comune a tutte queste figure e che consentono loro di essere idonei a ricoprire la carica sono: l'essere qualificati per l'incarico, avere pertinenti conoscenze specialistiche, esperienza consolidata, flessibilità e disponibilità.¹⁰⁹ Per quanto riguarda il primo requisito, la “qualificazione”, esso deriva dal *background* educativo o comunque da comprovate esperienze sul campo dei diritti umani e da buone capacità comunicative in una delle lingue delle Nazioni Unite.^{110 111}

Relativamente alle conoscenze specialistiche, il candidato deve avere una buona conoscenza degli strumenti, delle norme e dei principi dei diritti umani a livello internazionale, così come il fatto che debba possedere un buon livello di conoscenza del lavoro in ambito dei diritti umani, dei mandati internazionali relativi alle Nazioni Unite o ad altre organizzazioni nazionali e internazionali, allo stesso modo deve aver avuto esperienza lavorativa nell'ambito dei diritti umani.¹¹²

Parlando di esperienze consolidate, ci si riferisce a comprovate e riconosciute esperienze riguardanti i diritti umani sia in ambito nazionale, che regionale, che internazionale.¹¹³

Infine, il requisito della flessibilità e della disponibilità di tempo per portare avanti effettivamente le mansioni richieste dal mandato, le quali includono anche la partecipazione alle sessioni del Consiglio per i Diritti Umani.¹¹⁴

¹⁰⁸ S. P. SUBEDI, *Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, Human Rights Quarterly, Vol. 33, No. 1, 2011, p 212. (Traduzione mia).

¹⁰⁹ HRC, Decision 6/102; *supra* note 91, p.3.

¹¹⁰ Le lingue ufficiali delle Nazioni Unite sono sei e sono: arabo, cinese, inglese, francese, spagnolo e russo. Fonte: UN, DAG Library, *What are the official languages of the United Nations?*, disponibile su: <https://ask.un.org/faq/14463>, ultimo accesso: 27/11/2020.

¹¹¹ Decision 6/102, para. C/1.

¹¹² Decision 6/102, para. C/2.

¹¹³ Decision 6/102, para. C/3.

¹¹⁴ Decision 6/102, para. C/4.

L'intero processo di selezione e l'elenco dei requisiti necessari per la candidatura è piuttosto recente; è stato infatti aggiornato solo nel 2006, con la serie di riforme che portarono all'eliminazione della Commissione e all'istituzione del Consiglio.

Se molti elementi sono stati introdotti o modificati, anche a fronte di un cambiamento nelle relazioni tra i diversi Paesi, il filo rosso ricorrente nella scelta dei mandatarî si basa su l'imparzialità, l'esperienza e l'indipendenza. Scegliere il candidato idoneo per una missione, il più delle volte, delicata e potenzialmente rischiosa a livello diplomatico, richiede un grande impegno, il quale però, la maggior parte delle volte, è grandemente ripagato dai risultati in termini di salvaguardia dei diritti umani.

2. Privilegi e immunità di uno *Special Rapporteur*

La questione riguardante i privilegi e le immunità riservati alla figura dello *Special Rapporteur*, si pose verso la fine del secolo scorso. Svolgendo un ruolo delicato e complesso, esso necessita di strumenti non convenzionali e sicuramente di essere protetto a livello internazionale, lavorando per la collettività, non solo statale ma globale.

La figura di *Special Rapporteur* nasce in seno alle Nazioni Unite, tuttavia ha sempre cercato di rimanerne indipendente e imparziale nelle sue scelte e decisioni. Non rientra nella casistica dei "funzionari tradizionali" dell'organizzazione, dal momento che rimane in carica per un tempo relativamente breve e non viene stipendiato come un normale funzionario. Al contrario, per mantenere la propria indipendenza e neutralità nessun mandatarîo delle *Special Procedures* riceve alcun compenso per le mansioni che svolge.¹¹⁵ Può quindi essere considerato un membro lavoratore delle Nazioni Unite e godere degli stessi privilegi e delle stesse immunità?

¹¹⁵ Se i costi delle missioni sul campo, delle eventuali attrezzature, delle rassegne stampa ecc., sono ricoperti dall'OHCHR, spesso il budget per le *Special Procedures* è così scarso che i mandatarîi stessi si trovano costretti a impiegare parte di risorse finanziarie provenienti da istituzioni private per portare a termine la missione. Fonte: M. LIMON, T. PICCONE, *Human Rights Special Procedures: Determinants Of Influence Understanding and strengthening the effectiveness of the UN's independent human rights expert*, supra note 104.

La risposta, affermativa, fu data per la prima volta solo nel 1989 dalla Corte Internazionale di Giustizia¹¹⁶ e ribadita successivamente nel 1999: gli *Special Rapporteurs* possono e devono essere considerati “Esperti in Missione” e godono quindi degli stessi privilegi e immunità a loro riservati nella “Convenzione sui Privilegi e sulle Immunità delle Nazioni Unite” del 1946.¹¹⁷

È da notare che la Corte, trovandosi a deliberare a proposito di “questioni giuridiche” e non di controversie tra Stati, emise due “pareri consultivi”¹¹⁸ non vincolanti.¹¹⁹

Nel primo caso in questione,¹²⁰ la Corte si trovò ad esprimere un parere a proposito della controversia tra il signor Dumitru Mazilu, esperto indipendente nell’ambito delle *Special Procedures*¹²¹ di nazionalità rumena, (sostenuto dal Consiglio Economico e Sociale delle

¹¹⁶ “La “Corte Internazionale di Giustizia” (CIG) è l’organo giurisdizionale delle Nazioni Unite (art.7 par. 1 e 92 della Carta). Essa ha competenza *contenziosa* per la soluzione di controversie internazionali fra Stati e *consultiva* per la formulazione di pareri richiesti dagli organi a ciò autorizzati. Malgrado l’art. 1 dello Statuto definisca la Corte come principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite, essa, per la funzione giurisdizionale che è chiamata a svolgere, può essere meglio qualificata come organo di funzioni. Si tratta di un elemento essenziale del sistema di soluzione pacifica delle controversie e, più in generale, del meccanismo per il mantenimento della pace.” Citato da: S. MARCHISIO, *Corso di Diritto Internazionale*, G. Giappichelli Editore- Torino, 2013, p.365.

¹¹⁷ A partire da questo punto del testo in avanti, ci si riferirà alla “Convenzione sui privilegi e sulle immunità delle Nazioni Unite” solo con: “Convenzione del 1946”.

¹¹⁸ Al contrario delle “decisioni della Corte”, i “pareri consultivi” non hanno valore vincolante per le organizzazioni a cui si riferiscono, tuttavia, l’alta considerazione e prestigio di cui gode la Corte Internazionale di Giustizia, fa in modo che anche questo tipo di sentenze abbia grande peso giuridico e morale. Inoltre in molte occasioni, le “opinioni consultive” hanno contribuito a chiarire svariate questioni mantenendo delle relazioni pacifiche tra tutti gli enti a livello globale. Si può senza dubbio affermare, quindi, che contribuiscono a sviluppare ed arricchire il diritto internazionale. Fonte: ICJ, *Advisory Jurisdiction*, disponibile su: <https://www.icj-cij.org/en/advisory-jurisdiction>, ultimo accesso: 03/12/2020.

¹¹⁹ Come descritto dall’art. 34 del suo statuto “solo gli Stati hanno diritto di aderire alla corte”, i quali, secondo l’art. 94 della Carta delle Nazioni Unite, dopo essersi appellati “si impegna[no] a conformarsi alla decisione della Corte Internazionale di Giustizia in ogni controversia di cui ess[i] sia[no] parte”. Di conseguenza essendo “escluse dalla giurisdizione della Corte, in particolare, le organizzazioni internazionali”, la Corte venne consultata, in questi casi, solamente per la sua funzione di emettere “pareri consultivi”. Fonti: CIG, *Statuto della Corte Internazionale di Giustizia*, art. 34.1, cap. II- *Competenze della Corte*, 1945. ONU, *Carta delle Nazioni Unite*, art. 94, cap. XIV-*Corte Internazionale di Giustizia*, firmato il 26 giugno 1945. S. MARCHISIO, *Corso di Diritto Internazionale*, *supra* note 116.

¹²⁰ Le inform azioni e le citazioni presentate sono state tratte da: *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention the Privileges and Immunities of the United Nations*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989, p. 177.

¹²¹ Il signor Mazilu era *Rapporteur* con un mandato relativo alla “Sub-Commissione sulla prevenzione della Discriminazione e Protezione delle Minoranze”. Fonte: ICJ, Cases, Advisory Proceedings, *Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations*, 1989. Disponibile su: <https://www.icj-cij.org/en/case/81>, ultimo accesso 30/11/2020.

Nazioni Unite) e il suo stesso Stato d'origine, la Romania.¹²² Nonostante i vari incarichi affidatigli dalla Sub- Commissione mentre era ancora uno *Special Rapporteur*, al signor Mazilu era stato negato qualsiasi tipo di permesso per lasciare il Paese da parte del proprio governo. Mentre il governo annunciava pubblicamente l'impossibilità del diretto interessato a lasciare il Paese a cause di condizioni di salute molto precarie, il signor Mazilu era riuscito, tramite altri canali, a comunicare con l'Organizzazione delle Nazioni Unite e a far pervenire che egli invece era "ostaggio" del proprio governo. Nel momento in cui, il Segretario Generale, su invito della Sub- Commissione, contattò il governo rumeno, questi rispose che qualsiasi tipo di intervento delle Nazioni Unite nella faccenda, sarebbe stato considerato "interferenza negli affari interni della Romania". Per prevenire qualsiasi tipo di accusa, il governo aggiunse anche, che il titolo di *Rapporteur* non era paragonabile al titolo di "Esperto in Missione", in quanto la figura di *Special Rapporteur* non era permanente ma aveva un mandato transitorio che poteva durare anche per un breve periodo e quindi non poteva rientrare nella Convenzione del 1946. Se anche egli avesse avuto diritto a qualche privilegio e immunità, questi avrebbero dovuto essergli riconosciuti solo dopo che il mandatario avesse lasciato il Paese e fosse partito per svolgere il proprio lavoro e non quando egli si fosse trovato sul suo suolo natale.

Toccò alla Corte Internazionale di Giustizia fare chiarezza sulla vicenda e stabilire se, in quanto mandatario, il Sig. Mazilu potesse godere o meno di privilegi e immunità riservati ai diplomatici, ai funzionari e agli esperti in missione dell'organizzazione.

La risposta della Corte Internazionale di Giustizia arrivò il 15 dicembre 1989 e decretò che il titolo di "Esperto in Missione" con tanto di privilegi e immunità a lui connesso, fosse applicabile a chiunque fosse stato incaricato di una missione da parte dell'organizzazione (di conseguenza anche al Sig. Mazilu e a tutti gli *Special Rapporteurs*) e che questi fossero estesi per tutta la durata del mandato, indipendentemente che l'interessato fosse o meno in viaggio.

¹²² È d'obbligo specificare che in quegli anni la Romania stava subendo un processo di totale e radicale cambiamento, passando da governo dittatoriale a un governo democratico. In questo contesto, il signor Mazilu era già stato conosciuto per essere un attivista nell'ambito della protezione dei diritti umani. Fonte: Radio Romania International, *Il fronte di salvezza nazionale*, disponibile su: https://www.rri.ro/it_it/il_fronte_di_salvezza_nazionale-2541090, ultimo accesso: 24/12/2020.

Il parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia fu richiesto¹²³ anche in un altro caso analogo al precedente, che vide come protagonisti il Sig. Cumaraswamy e il governo malesiano.¹²⁴

Il signor Cumaraswamy era stato sanzionato dal proprio governo per 112 milioni di dollari, per aver pubblicato, in una rivista specialistica, un articolo scritto con un “linguaggio diffamatorio” nei confronti del governo della Malesia. L'accusato sostenne che, dal momento che stava ricoprendo il ruolo di *Special Rapporteur*,¹²⁵ egli fosse immune, grazie alla Convenzione del 1946 dall'essere processato per vie legali. La Corte Internazionale di Giustizia, il 29 aprile 1999 deliberò che rilasciare interviste e pubblicare articoli rientrava nelle mansioni relative a uno *Special Rapporteur* e che quindi il Sig. Cumaraswamy stava agendo secondo le proprie facoltà. Era invece compito del Governo Malesiano assicurarsi fin da subito, fino a che punto potesse estendersi non solo il mandato ma anche i privilegi e le immunità di uno *Special Rapporteur*, che, viene ribadito anche all'inizio del verdetto, rientrano nella Convenzione del 1946.

Tramite questi due procedimenti consultivi, la Corte Internazionale di Giustizia, stabilì definitivamente, che gli *Special Rapporteurs* hanno diritto ai privilegi e alle immunità definite nella Convenzione del 1946, in particolare per quanto riguarda l'articolo VI: “Esperti in Missione per le Nazioni Unite”.¹²⁶ Risulta quindi opportuno esaminare nel dettaglio il testo della Convenzione.

La Convenzione approvata dall'Assemblea Generale il 13 febbraio del 1946, è un testo che si compone di otto articoli e un articolo finale, per un totale di dodici pagine (includendo anche il protocollo conclusivo). L'intero documento si basa, come specifica il breve

¹²³ La facoltà di richiedere un parere consultivo alla CIG è regolato dall'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite: “1. L'Assemblea Generale od il Consiglio di Sicurezza possono chiedere alla Corte Internazionale di Giustizia un parere consultivo su qualunque questione giuridica. 2. Gli altri organi delle Nazioni Unite e gli Istituti specializzati, che siano a ciò autorizzati in qualunque momento dall'Assemblea Generale, hanno anch'essi la facoltà di chiedere alla Corte pareri su questioni giuridiche che sorgano nell'ambito delle loro attività”. ONU, *Carta delle Nazioni Unite*, art. 96, cap. XIV-*Corte Internazionale di Giustizia*, firmato il 26 giugno 1945.

¹²⁴ Tutte le informazioni presentate sono state tratte da: *Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights*, Advisory Opinion, 1. C. J. Reports 1999, p. 62.

¹²⁵ Al momento dell'accusa, il signor Cumaraswamy stava ricoprendo il ruolo di *Special Rapporteur* sull'Indipendenza di Giudici e Avvocati. Per esaminare il report del 1989, si veda: UN, ECOSOC, *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*, E/CN.4/1998/39, 1998. Disponibile su: <https://undocs.org/E/CN.4/1998/39>, ultimo accesso: 24/12/2020.

¹²⁶ Si veda: UN, *Convention on the Privileges and the Immunities of the United Nations*, adopted 13 Feb. 1946, U.N. GOAR, 1st Sess., art. VI, sec. 22, U.N. Doc. A/RES/22A(I), 1946.

preambolo, sugli articoli 104 e 105 della “*Carta delle Nazioni Unite*”.¹²⁷ Per ogni articolo, la Convenzione del 1946, prende in esame una categoria di persone, beni mobili e immobili o attività che, rientrando nell’ambito delle Nazioni Unite godono di vari privilegi e immunità.¹²⁸

Come già riportato, la figura dello *Special Rapporteur* rientra nella categoria degli “Esperti in Missione” ed è quindi interessata dall’articolo VI, sezione 22 e 23, il cui paragrafo introduttivo recita:

Gli esperti (diversi dai funzionari elencati nell’articolo V) in missione per l’Organizzazione godono dei privilegi e delle immunità necessari per esercitare in piena indipendenza le loro funzioni durante tutta la durata della missione, incluso il tempo del viaggio.¹²⁹

Queste prime righe contengono lo scopo principale della concessione di suddetti privilegi e immunità a un mandatario. La loro erogazione è necessaria solo in funzione del loro lavoro. L’unico scopo per cui debbano essere utilizzati è quello di portare a termine il loro mandato, laddove, se ne fossero privi, questo risulterebbe più difficoltoso o, come nel caso sopracitato del Sig. Mazilu o del Sig. Cumaraswamy, addirittura impossibile. Il fatto che gli “Esperti in Missione” svolgano, generalmente, gran parte del loro lavoro in viaggio, dà loro il diritto a godere di una gamma di immunità e privilegi più vasta rispetto alle altre categorie di funzionari, che invece, operando all’interno degli uffici dell’ONU godono dell’inviolabilità concessa loro dall’articolo II di questa stessa convenzione.¹³⁰

¹²⁷ ONU, *Carta delle Nazioni Unite*, art. 104 e 105; *supra* note 58 e 59.

¹²⁸ In particolare: l’articolo I si riferisce alle “Personalità Giuridiche”, il II alle “Proprietà, ai Fondi e Averii”, il III è relativo alla “Agevolazioni di Comunicazione”, il IV ai “Rappresentanti degli Stati Membri”, il V ai “Funzionari”, il VI agli “Esperti in Missione per le Nazioni Unite”, il VII ai “Lasciapassare delle Nazioni Unite” e infine l’VIII alla “Risoluzione delle Controversie”. Fonte: UN, *Convention on the Privileges and the Immunities of the United Nations*; *supra* note 126.

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ L’articolo II della Convenzione del 1946 infatti afferma che “L’Organizzazione, con i suoi beni e averii, indipendentemente dal luogo in cui si trovano e dal loro detentore, gode dell’immunità di giurisdizione, salvo esplicita rinuncia dell’Organizzazione a tale immunità in un caso particolare.” Fonte: *Ivi* p. 1.

Si specifica inoltre, che tali privilegi e immunità si applicano agli “Esperti in Missione” e non ai “Funzionari”, di cui invece si occupa l’articolo precedente.¹³¹

Tali privilegi e immunità coprono per intero la durata della missione, includendo anche il tempo fisico dedicato agli spostamenti.

Successivamente l’articolo entra più nello specifico, nella descrizione di suddetti privilegi e immunità:

- a) immunità da arresto o da detenzione e sequestro dei loro bagagli personali;
- b) immunità da qualsiasi giurisdizione per quanto concerne gli atti da essi compiuti durante le loro missioni (parole e scritti compresi). Tale immunità continua a essere loro concessa anche dopo la conclusione delle loro missioni per l’Organizzazione;
- c) inviolabilità di qualsiasi pratica e documento;
- d) diritto di fare uso di codici e di ricevere documenti o corrispondenza per corriere o valigie sigillate per le loro comunicazioni con l’Organizzazione;
- e) stesse agevolazioni concesse ai rappresentanti dei Governi stranieri in missione ufficiale temporanea, in materia di disciplinamenti monetari o di cambio;
- f) stesse immunità e agevolazioni concesse agli agenti diplomatici per i loro bagagli personali.¹³²

Il primo punto (a) è un caposaldo della diplomazia internazionale. Con questo articolo ci si assicura che la missione del funzionario (o dell’impiegato o nel caso di cui si sta trattando del mandatario), non venga messa a repentaglio o sospesa a causa dell’incarcerazione dello stesso. Ciò include anche i controlli generali che possono interessare i mandatarî o i loro bagagli durante un viaggio.¹³³

¹³¹ È infatti presente una differenza sostanziale tra queste due figure, sebbene entrambe lavorino per la stessa organizzazione. Mentre il termine “Funzionario” si riferisce allo staff a cui, in linea di massima, può essere affidato dal Segretario Generale qualsiasi compito, si utilizza il termine “Esperto in Missione” per definire una persona, che può essere stata assunta tramite svariati tipi di contratto o ingaggio ma che si è resa disponibile a svolgere una determinata funzione o compito, che di solito ha una durata ben specifica. Fonte: A. J. MILLER, *United Nations Experts on Mission and Their Privileges and Immunities*, International Organization Law Review, Bluebook 21st ed.4, 2007, p.12.

¹³² UN, *Convention on the Privileges and the Immunities of the United Nations*, supra note 126.

¹³³ A. J. MILLER, *United Nations Experts on Mission and Their Privileges and Immunities*, supra note 131, p. 40.

Successivamente il punto (b) riguarda l'immunità legale,¹³⁴ garantita durante il loro lavoro, relativa a tutti i documenti che sono stati scritti o parole che sono state pronunciate dall'esperto durante la sua missione. Chiaramente ricopre solo quelli riguardanti la missione e non le conversazioni o gli scritti personali. La frase conclusiva di questo punto, ovvero che tale immunità si estende anche dopo il termine del mandato dell'esperto, si rende necessaria per proteggerlo da eventuali minacce o sanzioni che potrebbero colpirlo alla fine del mandato e che gli impedirebbero quindi di operare senza temere ripercussioni successive.¹³⁵

Il terzo punto (c), riguardante l'immunità delle pratiche e dei documenti che il mandatario porta con sé durante la missione, è piuttosto chiaro e si applica, dal momento in cui l'esperto si trova in missione fuori da uno dei locali dell'ONU.

Esaminando il punto (d), esso si applica limitatamente alle comunicazioni tra l'esperto e le Nazioni Unite e ai documenti ufficiali.

Per quanto riguarda il punto (e), esso interessa i cambi di valuta straniera che un mandatario si trova ad effettuare quando opera in missione all'estero. Il cambio deve avvenire senza restrizioni indebite.¹³⁶

Infine, il punto (f) previene che i bagagli e gli effetti personali del mandatario che potrebbero contenere documenti ufficiali o altri scritti vitali nell'interesse della missione, siano perquisiti o confiscati.

La sezione 23 conclude l'articolo VI:

I privilegi e le immunità sono concessi agli esperti nell'interesse dell'Organizzazione e non a loro vantaggio personale. Il Segretario generale può e deve revocare l'immunità concessa a un esperto in tutti i casi in cui ritenga che essa ostacoli l'azione della giustizia e qualora possa essere revocata senza pregiudicare gli interessi dell'Organizzazione.¹³⁷

¹³⁴ L'immunità legale si riferisce qui agli atti compiuti dal mandatario e non al mandatario stesso (in modo da preservarli anche al termine del suo mandato) e "il cui scopo è quello di garantire le condizioni necessarie affinché l'agente diplomatico possa esplicare liberamente le sue funzioni". Fonte: S. MARCHISIO, *Corso di Diritto Internazionale*, *supra* note 116.

¹³⁵A. J. MILLER, *United Nations Experts on Mission and Their Privileges and Immunities*, *supra* note 131, p. 41.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ UN, *Convention on the Privileges and the Immunities of the United Nations*, *supra* note 126.

Si specifica che tutti i privilegi e le immunità concesse all'esperto in missione sono da ritenersi validi nella misura in cui tale figura ne goda durante lo svolgimento del suo mandato per le Nazioni Unite. Non include concessioni di questi a terze parti (inclusi i familiari) e non ne comprende l'utilizzo per benefici personali. Inoltre si ribadisce che l'Organizzazione e in particolare il Segretario Generale, possa revocare tali privilegi qualora ritenesse che questi fossero d'intralcio alla corretta amministrazione della giustizia.

Per quanto riguarda altri privilegi che possano essere concessi agli "esperti in missione", rientrano in questa categoria anche delle agevolazioni per quanto riguarda l'entrata o l'uscita da un paese. Seppur non godano di veri e propri lasciapassare (essendo questi riservati esclusivamente ai funzionari), essi sono forniti di "visti veloci" e di "facilitazioni di viaggio", che consentono di viaggiare in maniera più rapida e veloce.¹³⁸

La natura di questi privilegi e immunità rende la figura dello *Special Rapporteur* quasi-diplomatica. Il fatto di godere di tali supporti giuridico- istituzionali è l'unico modo in cui tale figura possa portare a termine un compito tanto complesso quanto estremamente delicato. Si può quindi affermare che essi siano assolutamente necessari e indispensabili, soprattutto se si tengono in considerazione le molte problematiche, le limitazioni e i rischi a cui esso è soggetto.

3. Criticità che uno *Special Rapporteur* deve fronteggiare e limitazioni a cui è soggetto

Se da un lato si può notare come la figura dello *Special Rapporteur* e più in generale dell'esperto in missione abbia molti privilegi e immunità pari alla figura di un diplomatico, altrettante sono le sfide che si trova ad affrontare per tutta la durata del suo mandato, sia prima che dopo la missione.

Il problema più grande con cui lo *Special Rapporteur* e tutto il sistema delle *Special Procedures* devono convivere è legato ai fondi e alle risorse allocate a questo meccanismo di protezione dei diritti umani. A causa di un *budget* molto ridotto, a meno che non facciano

¹³⁸ A. J. MILLER, *United Nations Experts on Mission and Their Privileges and Immunities*, *supra* note 131, p.42.

parte di un gruppo di lavoro, i mandatarî si trovano ad operare da soli, supportati al massimo da un segretario fornito dall'OHCHR.

Se è vero che essi godono dell'appoggio degli uffici regionali dell'OHCHR,¹³⁹ è altrettanto da tenere in considerazione che non tutti i Paesi godono della cooperazione con queste strutture, le quali, sempre per mancanza di fondi, non riescono ad avere una sede in tutti i luoghi in cui i mandatarî si trovano ad operare. Dunque, nel caso in cui uno *Special Rapporteur*, svolga una missione in un paese sprovvisto dell'Ufficio Regionale, questi dovrà fare a meno del suo supporto.¹⁴⁰

Il fatto di dover svolgere la missione senza l'aiuto di nessuno ne pregiudica di molto l'andamento e rappresenta uno scoglio non indifferente. È per questo che in molti casi lo *Special Rapporteur* cerca il sostegno e l'appoggio di altre associazioni o enti.

Come già menzionato, molti mandatarî sono accademici o professori universitari; capita spesso che proprio le università a cui fanno riferimento sponsorizzino la loro missione. L'università rappresenta non solo un appoggio in termini economici, ma anche una grande risorsa in termini di ricerca e soprattutto rappresenta un impiego molto flessibile, che consente all'esperto indipendente di svolgere il proprio lavoro e portare a termine il mandato sebbene richieda molto tempo e sia non retribuito.¹⁴¹

Questo sostegno di enti privati rappresenta una boccata d'ossigeno da un lato, ma dall'altro potrebbe essere visto come un elemento discriminatorio nella nomina dei mandatarî. Il fatto che gran parte di essi provenga da Paesi "occidentali", dove la prevalenza di *Special Rapporteur* è rappresentata da un accademico sostenuto dall'università di appartenenza non

¹³⁹ Gli Uffici Regionali dell'OHCHR, sono delle strutture stabilite grazie a degli accordi standard tra l'OHCHR e il paese ospitante e costituiscono una specie di punto di riferimento per le Nazioni Unite e più in particolare tutte le materie riguardanti i diritti umani, in quel paese. Questi si occupano di supportare a livello nazionale le organizzazioni che si occupano di monitorare la situazione dei diritti umani, sostengono e aiutano le *Special Procedures* e forniscono informazioni utili per la stesura dell'UPR che fa riferimento al paese che li ospita. È molto importante anche la coordinazione con le organizzazioni regionali, sub-regionali e inter-governative. Fonte: UN, OHCHR, *Regional Offices Homepage*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/RegionalOfficesIndex.aspx>, ultimo accesso: 10/12/2020.

¹⁴⁰ In questo caso si troverà svantaggiato doppiamente, in quanto non solo non potrà contare su un punto di riferimento all'interno del paese, ma questo non potrà fornire i primi contatti all'arrivo del mandatarîo, facilitare le comunicazioni tra questo e il governo e la società civile e presentare la situazione all'interno del paese, che sicuramente sarà per lui molto più chiara rispetto al mandatarîo, il quale ha poco tempo per studiare gli enti e le organizzazioni e le relazioni che intercorrono tra questi. Fonte: S. P. SUBEDI, *Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, *supra* note 108.

¹⁴¹ *Ivi*; p. 216.

è un caso.¹⁴² Questo aspetto discriminatorio potrebbe influire negativamente sull'imparzialità del programma di selezione e può arrivare a minare l'indipendenza della figura dello *Special Rapporteur*.

Sempre conseguente alla scarsità di fondi deriva la mancanza di un vero e proprio meccanismo di “follow-up”, ovvero quel sistema per il quale uno *Special Rapporteur* verifica periodicamente dopo aver svolto la missione, se le raccomandazioni da lui suggerite siano state seguite oppure se la situazione si sia deteriorata ulteriormente. Il mandatario, dovendo molto spesso portare a termine due missioni *in loco* all'anno, non ha né tempo né risorse per verificare che gli adeguamenti necessari siano stati effettuati. Se portata allo stremo, questa problematica potrebbe minare tutto il sistema delle *Special Procedures* in quanto non si avrebbero riscontri positivi dal paese in cui si è svolta la missione, specialmente all'interno di quelle zone geografiche in cui l'accesso è meno garantito.

Questa grande limitazione investe soprattutto i mandati tematici più che quelli geografici. Se per soddisfare un mandato geografico è sufficiente esaminare la situazione dei diritti umani all'interno della realtà di un singolo paese, ciò non vale per i mandati tematici che, come già anticipato prendono in considerazione un unico diritto o un gruppo di diritti, nei vari Stati. Risulta quindi evidente che il processo di follow-up è tanto più complicato, quanti sono i paesi che rientrano nel mandato e che devono essere ri-esaminati successivamente alla prima visita. Si è cercato di risolvere questo problema attraverso l'UPR che periodicamente informa il Consiglio a proposito della situazione dei diritti umani nei vari stati membri delle Nazioni Unite. Una possibile soluzione trovata da alcuni *Special Rapporteur* è stata quella di proporre la compilazione di rapporti, schede e questionari per limitare e ridurre il problema.¹⁴³

Un altro limite, che si ripercuote anche in tutta l'organizzazione delle *Special Procedures* e può influire anche sulla popolazione e la società civile è la cosiddetta “sovrapposizione”.¹⁴⁴ Si parla in questo caso della presenza di due mandatarî, uno tematico e uno incaricato per

¹⁴² Circa la metà degli *Special Rapporteur* proviene da Paesi “occidentali”. Inoltre il 56% dei mandatarî è un accademico. Fonte: T. PICCONE, *Determinants of Influence*, Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law), Vol. 108, The Effectiveness of International Law, Cambridge University Press on behalf of the American Society of International Law, 2014, p. 289.

¹⁴³ S. P. SUBEDI, *Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, *supra* note 108, p.217.

¹⁴⁴ In inglese “overlap”, così definito dall'ex *Special Rapporteur* S.P. SUBEDI nel suo testo “*Protection of human rights through the mechanism of Special Rapporteur*”, *Ibidem*.

quella determinata area geografica, che si trovano ad operare nello stesso territorio, magari a proposito di due tematiche affini o molto simili. Ciò destabilizza l'opinione della popolazione, della società civile e degli altri enti, che non sapranno esattamente a chi rivolgersi. Questo fenomeno può essere visto sia positivamente che negativamente, ma in genere gli aspetti negativi prevaricano su quelli positivi. Mentre è sicuramente utile affrontare una stessa tematica di violazione dei diritti umani attraverso tutti gli strumenti e le risorse a disposizione, il fenomeno della "sovrapposizione" viene tendenzialmente visto attraverso un'ottica negativa perché vede la concentrazione di risorse e fondi in una sola area geografica, mentre nello stesso tempo si sarebbero potute coprire due zone diverse. Inoltre, potrebbe compromettere entrambe le missioni a causa della confusione che si viene a creare nel territorio. Non è da sottovalutare infine, l'impressione negativa che un fenomeno di questo tipo può dare, dimostrando poca cooperazione e poca comunicazione tra gli stessi *Special Rapporteur*. Sono proprio queste due caratteristiche, comunicazione e cooperazione, che si cerca continuamente di implementare tra i mandatarî all'interno del Consiglio per i Diritti Umani, in maniera da allocare le risorse quanto più accuratamente possibile, ottimizzandole e facendo in modo che siano spese intelligentemente.¹⁴⁵

Inoltre, la mancanza di un colloquio vero e proprio all'interno del processo di selezione risulta limitante sia per il mandatarîo che per l'intero sistema delle *Special Procedures*. Se, come descritto precedentemente, esso si compone di molti passaggi e cerca di essere quanto più trasparente, onesto e chiaro possibile, la mancanza di un colloquio conclusivo svolto faccia-a-faccia può essere un punto a sfavore da entrambe le parti. Il presidente del Consiglio si trova a dover scegliere il candidato esclusivamente esaminando la presentazione della sua domanda, rischiando di non scegliere la persona migliore tra quelle disponibili per quel ruolo.¹⁴⁶

Infine, un'altra grande limitazione della figura dello *Special Rapporteur* è quella della veridicità delle informazioni che egli raccoglie. La maggior quantità di informazioni derivano sotto forma di colloqui, visite, interviste ecc. con gli enti interessati, le ONG e la società civile a proposito del tema trattato. Se da una parte parlare direttamente con le vittime di violazioni dei diritti umani senza filtri, è garanzia di autenticità e sincerità,

¹⁴⁵ *Ivi*; p.217.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

dall'altra interviene la possibile critica da parte dei vari governi che possono giudicare le informazioni “non- attendibili”, “non- indipendenti”, “non-credibili” e “politicamente motivate”.¹⁴⁷ Non avendo, i mandatari, la possibilità di verificare l'attendibilità delle informazioni, non possono smentire questa critica che mina tutta la loro credibilità, laddove essa è una delle caratteristiche principali attorno alla quale ruota tutta la figura dello *Special Rapporteur*.¹⁴⁸

Seppure il sistema presenti ancora molte difficoltà e limitazioni che gli esperti indipendenti devono fronteggiare giorno dopo giorno, il grande sostegno da parte di altri enti e la tenacia dei membri dell'intera Organizzazione, permette lo svolgimento delle loro funzioni e una continua implementazione nella protezione e promozione dei diritti umani.

4. Le due categorie di mandati: tematici e geografici, e la distinzione tra rapporti periodici e rapporti generali

Come menzionato in precedenza, per analizzare in maniera completa la figura dello *Special Rapporteur* e l'ambito in cui essi operano, bisogna operare una distinzione fondamentale all'interno dei mandati: è necessario distinguere infatti tra mandati tematici e mandati geografici.

I mandati per area geografica, i primi ad essere istituiti, esaminano, commentano e divulgano la situazione riguardante i diritti umani in un determinato paese. Durano generalmente un anno, sono rinnovabili e necessitano dell'approvazione del Paese stesso che deve essere esaminato per intraprendere una missione sul campo. Questo tipo di mandati, si concentra in genere nel documentare gli abusi subiti dai cittadini di cui sono stati violati i diritti umani ma anche sul supporto tecnico che lo stato dà ai cittadini.¹⁴⁹ Per questo motivo avere l'appoggio del paese ospitante è tanto importante quanto difficile. Tuttavia,

¹⁴⁷ *Ivi*, p. 218.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

¹⁴⁹ Universal Rights Group Geneva, *A rough guide to the Special Procedures of the Human Rights Council*, disponibile su: <https://www.universal-rights.org/a-rough-guide-to-the-special-procedures-of-the-human-rights-council/>, ultimo accesso: 15/12/2020.

tutte le entità statali sono reticenti all'esposizione mediatica a cui il sistema delle *Special Procedures* li sottopone.

I mandati per area tematica, al contrario, si propongono di analizzare il rispetto di un diritto umano o di un gruppo di diritti, a livello globale. Per questo motivo hanno una durata più lunga, pari a tre anni e contrariamente ai mandati geografici sono stati quasi tutti sempre rinnovati.¹⁵⁰ Il fatto che indaghino la situazione a livello globale, rende più facile la loro approvazione non andando “a colpire” uno o l'altro paese specificamente. Questo tipo di mandati interessa i diritti economici, sociali, culturali ma anche politici.¹⁵¹

Queste due grandi famiglie di mandati non sono nate nello stesso momento. Se si cerca di delineare la storia delle *Special Procedures* si nota da subito che questa non è regolare e non ha seguito un'evoluzione lineare e schematica.

In origine, come trattato nel capitolo I, la prima tra queste procedure “speciali” venne creata poiché voluta con forza dagli stati divenuti in quegli anni indipendenti, creati dal processo di decolonizzazione, che domandarono a gran voce il riconoscimento dei propri diritti, cercando di eliminare il *gap* evidente che si frapponneva fra le “ex- colonie” e i paesi colonizzatori. I primi mandati furono quindi geografici, richiesti e voluti appunto dai paesi disperatamente bisognosi dell'intervento delle Nazioni Unite per consolidare il patrimonio di diritti umani per troppo tempo negati e assenti da quelle zone.

Successivamente un gran numero di stati che prima agognava l'intervento di un organo superiore che proteggesse e rimarcasse i diritti umani, rifiutarono la presenza di un'organizzazione come quella della Commissione e conseguentemente delle *Special Procedures*, dotate della facoltà di indagare liberamente la situazione interna ad ogni Stato e non solo esaminarne le condizioni ma addirittura *riportarne* all'organizzazione il funzionamento. Fu così che pian piano i mandati per area geografica non trovarono più l'appoggio della maggioranza degli Stati Membri all'interno della Commissione dei Diritti Umani per essere istituiti.

¹⁵⁰ L'unico mandato tematico che non fu rinnovato e si concluse dopo un anno dalla sua nascita fu quello creato tramite la delibera 29 (XXXVII) del 31 marzo 1981: “*Special Rapporteur per i diritti Umani e gli esodi di massa*”. Fonte: E. D. REDONDO, *In defense of politicization of Human Rights: the UN Special Procedures*, Oxford University Press Inc, 2020, p.19.

¹⁵¹ T. PICCONE, *Determinants of Influence*, *supra* note 142.

Oltre a questo fattore è importante ricordare la crescente strumentalizzazione delle *Special Procedures* per rispondere ad esigenze politiche da parte di alcuni stati rispetto ad altri.¹⁵²

Tutte le difficoltà che si incontrarono nel far decollare questo originale sistema di promozione e protezione dei diritti umani derivano dalla paura da parte degli Stati, di una possibile violazione alla loro sovranità nazionale, la quale è prerogativa di ognuno di essi.

Per poter comprendere fino in fondo la necessità primaria da parte degli stati di difendere la propria sovranità nazionale, è sufficiente esaminare la storia delle entità statali nel corso dei secoli. Ma soprattutto è necessario osservare come il Diritto Internazionale stesso nasca inizialmente con un *focus* diverso, ovvero quello di regolare le relazioni tra gli Stati rispettandone la sovranità nazionale.

[...] Il diritto internazionale è quella branca della scienza giuridica avente ad oggetto la conoscenza del fenomeno giuridico che si manifesta nel quadro della comunità internazionale, ovvero l'insieme delle norme giuridiche applicabili ai rapporti tra le entità politiche che compongono la comunità internazionale. Inteso come ordinamento giuridico, disciplina scientifica e materia d'insegnamento, esso è uno dei possibili sistemi di valutazione dei rapporti internazionali.¹⁵³

Ciò che succede all'interno dello stato, le relazioni tra i diversi membri della società, o ancora quelle tra stato e individui o tra gli stessi individui, cade, salvo casi eccezionali, all'interno della giurisdizione di quel medesimo stato, il quale se ne deve occupare conformemente al proprio diritto interno. Si può notare quindi che la sovranità statale è l'elemento cardine su cui si fonda la definizione stessa di stato, assieme al territorio, alla popolazione e ad un governo effettivo.¹⁵⁴

Se questo principio era certamente riconosciuto in passato, l'evoluzione che il Diritto Internazionale ha avuto dagli inizi del XX secolo ad oggi è sicuramente importante e ampia. Possiamo dire che fino alla fine della Prima Guerra Mondiale lo si definiva “[...] come l'insieme delle regole, scritte e non scritte, che disciplinano le relazioni tra gli Stati.”¹⁵⁵ Con

¹⁵² Ci si riferisce qui all'appoggio e alla cooperazione tra alcuni gruppi di Paesi che si vennero a creare all'interno dell'Organizzazione delle Nazioni Unite stesse per evitare che alcuni tra essi fossero colpiti più duramente rispetto ad altri dai meccanismi di protezione dei diritti umani. *Ivi*, p. 34.

¹⁵³ S. MARCHISIO, *Corso di Diritto Internazionale*, *supra* note 116, p.1.

¹⁵⁴ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, *supra* note 42, p. 20.

¹⁵⁵ *Ivi*, p. 1.

il tempo questa rigida definizione, che non lasciava spazio alla figura dell'individuo nella scena internazionale, andò modificandosi. Già negli anni tra le due Guerre, attraverso la Società delle Nazioni, il Trattato di Versailles e altri trattati firmati per tutelare alcune categorie minoritarie, soprattutto in ambito lavorativo,¹⁵⁶ la figura dell'individuo lasciò lo sfondo e cominciò ad affacciarsi nel sistema globale del diritto.

Il cambiamento fu graduale, dalla fine della Seconda Guerra Mondiale in poi l'entità statale venne attorniata da una moltitudine di attori che partecipavano e concorrevano a una posizione nel Diritto Internazionale.

Quest'evoluzione ha richiesto del tempo, ha richiesto una maggiore flessibilità da parte degli Stati, ha richiesto molti anni di lotte, rivendicazioni e proteste da parte dei singoli individui o gruppi di persone della società che non si sentivano rappresentati e protetti dallo Stato e si appellavano a quell'entità superiore a cui anche gli Stati devono rispondere.

Lo stesso processo evolutivo si è riproposto (chiaramente ridimensionato secondo le esigenze e le dimensioni più ristrette della Commissione prima, e del Consiglio per i Diritti Umani poi) nel sistema delle *Special Procedures*. Se da principio l'Organizzazione delle Nazioni Unite mirava a tutelare la pace e la sicurezza degli stati, lasciando in secondo piano l'interesse per i diritti umani individuali, successivamente questi hanno preso prepotentemente la ribalta, acquisendo una vitale importanza, alla pari degli altri due pilastri dell'ONU, annunciati già all'interno della "Carta delle Nazioni Unite".¹⁵⁷

Tuttavia, gli Stati continuarono a temere un'intrusione da parte del sistema delle *Special Procedures* e poco alla volta, soprattutto i paesi del continente africano e asiatico, gli stessi che avevano "dato vita" al sistema, ostacolarono sempre più i mandati per area geografica, argomentando che questi favorissero uno standard che non era imparziale, ma che piuttosto agevolasse gli stati "occidentali" a discapito di quelli considerati ancora "del terzo mondo". Per risolvere quello che ormai era divenuto un vero e proprio stallo, si crearono dei mandati diversi, che agivano per categoria di diritti umani e non per area geografica: nacquero i mandati tematici.

¹⁵⁶ *Ivi*, p. 14.

¹⁵⁷ Ci si riferisce in questo caso ai tre pilastri su cui si fonda l'intera Organizzazione delle Nazioni Unite: Pace e Sicurezza Internazionale, Sviluppo Economico- Sociale e Difesa dei Diritti Umani. ONU, *Carta delle Nazioni Unite*, art. I, cap. I-Fini e Principi, *Supra* note 1.

La creazione del primo mandato tematico si ebbe nel 1980, quando la difficile situazione globale¹⁵⁸ e le ripetute accuse di *double standard* da parte dei paesi “non allineati”,¹⁵⁹ non consentirono alla Commissione di raggiungere il numero di voti necessari per creare un mandato geografico che esaminasse il problema delle sparizioni in Argentina, a seguito del colpo di stato militare avvenuto in quegli anni.¹⁶⁰ L’unica soluzione possibile era la creazione di un mandato che andasse ad osservare il tema delle sparizioni in ogni paese del mondo e non solo in Argentina (sebbene, chiaramente questa sarebbe risultata un “osservato speciale”). Tale mandato fu creato tramite la delibera 20, il 28 febbraio 1980, la quale istituiva un “Gruppo di lavoro sulle sparizioni forzate o involontarie”, rimasto tutt’ora in vigore.¹⁶¹

Questo nuovo sistema metteva sotto la lente di ingrandimento tutti gli stati per ogni mandato, garantendo un’osservazione egualitaria da parte della Commissione (successivamente questo compito passerà al Consiglio).

La creazione dei mandati tematici non abolì i mandati per area geografica, alcuni dei quali sono in vigore anche oggi. Attualmente sono vigenti ben 44 mandati tematici e 11 mandati per area geografica.¹⁶²

Distinguere i mandati per tipologie di rapporti finali invece, comporta una differenziazione temporale- argomentativa più che geografico- territoriale. Essi infatti, possono essere distinti in: rapporti annuali e rapporti periodici.

¹⁵⁸ Ci si riferisce alle forti tensioni tra gli stati a causa della Guerra Fredda che imperversava tra gli Stati del Blocco Occidentale e quelli del Blocco Orientale.

¹⁵⁹ Il “Movimento dei Paesi Non-Allineati” comprendeva i cosiddetti Paesi del “Terzo Mondo”, che liberatisi da poco dal giogo del colonialismo cercavano di costituire un’entità indipendente nel mondo di forze bipolari contrapposte che era quello creatosi durante la Guerra Fredda. Fonte: TRECCANI, *Non Allineati, Paesi*, disponibile su: https://www.treccani.it/enciclopedia/paesi-non-allineati_%28Enciclopedia-Italiana%29/ , ultimo accesso: 15/12/2020.

¹⁶⁰ E. D. REDONDO, *In defense of politicization of Human Rights: the UN Special Procedures*, supra note 150, p. 10.

¹⁶¹ UN, CHR, Res. E/CN.4/RES/1980/20/ (XXXVI), disponibile su: https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/Disappearances/E-CN.4-RES-1980-20_XXXVI.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1, ultimo accesso: 15/12/2020.

¹⁶² Dato aggiornato al settembre 2020. Per la lista completa e aggiornata dei mandati geografici si veda: UN, OHCHR, *Country Mandates*, disponibile su: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?lang=en> , per la lista completa e aggiornata dei mandati tematici si veda: UN, OHCHR, *Thematic Mandates*, disponibile su: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&lang=en>.

I primi, come da definizione, vengono stilati una volta l'anno, comprendono la descrizione del sistema delle *Special Procedures* aggiornata di volta in volta. Trattano quindi i dati, i numeri, i progressi fatti da questa organizzazione, aggiornando di anno in anno il numero di mandati esistenti, sia che essi siano tematici o geografici, trattando e sottolineando quanti tra questi abbiano intrapreso missioni *in loco* e i contatti che hanno avuto con altri organi delle Nazioni Unite o altri enti (sia ONG, che altri enti sia a livello nazionale che internazionale). Esaminano inoltre, il coinvolgimento e le azioni svolte dal Comitato Consultivo e danno un breve riassunto dell'ultimo *meeting* delle *Special Procedures*.^{163 164}

Per quanto riguarda invece i report periodici, essi hanno una nascita più recente, iniziarono ad essere stilati, infatti solo nel 2011. Essi vengono prodotti con più frequenza, sono presentati al Consiglio per i Diritti Umani ad ogni sessione ordinaria (quindi tre volte l'anno) ed includono sostanzialmente le comunicazioni tra i mandatarie e i governi a cui i rispettivi mandati si sono rivolti. All'interno del testo è possibile trovare dei riferimenti alle accuse di violazione dei diritti umani da parte del mandatario e le relative risposte del governo o degli altri enti accusati. All'interno di questo tipo di rapporti si trovano anche quella particolare forma di comunicazione e dialogo che è rappresentata dagli "Appelli Urgenti", delle lettere che gli esperti indipendenti inviano al governo in caso di violazioni imminenti o di situazioni che richiedano un intervento tempestivo ed efficace.¹⁶⁵

Come si può evincere, lo scopo di queste due tipologie di report è diverso.

L'uno (il report annuale) fornisce un quadro generale sulla situazione delle *Special Procedures*, coinvolgendo anche il Comitato Consultivo, tutti gli *stakeholders* con cui

¹⁶³ I *meeting* annuali delle *Special Procedures* sono degli incontri che si svolgono una volta l'anno, di solito nel mese di giugno, in cui i mandatarie si riuniscono per scambiarsi opinioni, coordinare al meglio il loro lavoro e incontrare i vari enti con cui collaborano o dovranno collaborare. Questo tipo di *meeting* è stato istituito nel 1994 con la delibera 2004/76 della Commissione, poi divenuta la delibera 2/102 del Consiglio. Fonte: UN, OHCHR, *Annual Meetings*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/AMeeting/Pages/AnnualMeeting.aspx>, ultimo accesso: 18/12/2020.

¹⁶⁴ UN, OHCHR, *Annual Reports on Special Procedures*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Annualreports.aspx>, ultimo accesso: 18/12/2020.

¹⁶⁵ Nei rapporti periodici si trovano gli appelli urgenti di due mandati in particolare: quello riguardante il "Gruppo di lavoro sull'arresto arbitrario" e quello riguardante il "Gruppo di lavoro sulle sparizioni forzate o involontarie", a cui poi si uniscono quelle degli altri mandati. Fonte: UN, OHCHR, *Communication reports of Special Procedures*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Communicationsreports-SP.aspx>, ultimo accesso: 18/12/2020.

l'organizzazione entra in contatto e in cui si trattano le missioni sul luogo, la comunicazione e la coordinazione tra i mandatarî ecc.

L'altro (il report periodico) si riferisce invece, esclusivamente alle comunicazioni che intercorrono tra i mandatarî e gli enti a cui si rivolgono tramite lettere accusatorie o "appelli urgenti" (i quali enti possono essere entità statali o governative oppure no). Questo tipo di report quindi è relativo all'efficacia della comunicazione del sistema delle *Special Procedures* e al monitoraggio e aggiornamento della volontà degli altri enti di collaborare.

Il fatto di poter tracciare uno schema finale con le percentuali di risposta a suddette comunicazioni degli stati, fa in modo che si possa stabilire quanto la partecipazione si sia incrementata, piuttosto che ridotta.

Poter fare delle statistiche accurate in riferimento agli stati può rappresentare un altro metodo per andare a migliorare efficacemente la partecipazione delle *Special Procedures* nel territorio.

Questi metodi di rapporto sono ancor più efficaci se inseriti nell'ottica dell'UPR. Prendere in considerazione i rapporti degli *Special Rapporteur* in concomitanza con i rapporti presentati dagli Stati, dà sicuramente un quadro generale in cui si può definire piuttosto chiaramente la situazione attuale e globale di rispetto dei diritti umani.

Capitolo III: Gli strumenti di uno *Special Rapporteur*

Dopo aver analizzato nel dettaglio la figura dello *Special Rapporteur*, è necessario comprendere di quali strumenti esso si serva per portare a termine il suo difficile compito. In particolare il *focus* in questo contesto cade su tre aspetti: le comunicazioni, le missioni *in loco* e i rapporti finali. Non bisogna tralasciare inoltre, l'analisi a proposito delle relazioni che un mandatario si trova a stringere durante il suo percorso: con quali enti entra in contatto? Da questi riceve un considerevole appoggio o, al contrario, viene ostacolato? Si può dire che anche la figura di un singolo *Rapporteur* possa essere influente sul piano internazionale al pari delle grandi organizzazioni? In che modo può contribuire in questo senso? L'abbondanza e la difficoltà di tali quesiti denotano la complessità di una figura, quella dello *Special Rapporteur*, a cui sicuramente va prestata molta più attenzione di quanta gliene sia stata data negli ultimi tempi.

1. Le Comunicazioni

Uno dei compiti più importanti di uno *Special Rapporteur* è costruire un dialogo, che sia il più diplomatico ma anche il più diretto possibile, con la vastità di enti con cui entra in contatto durante il suo mandato. Questi comprendono “Organizzazioni Intergovernative, imprese, società militari o di sicurezza”¹⁶⁶ ma specialmente e soprattutto gli enti statali. Molto spesso il dialogo con il governo di un Paese è il canale principale attraverso cui avvengono le comunicazioni, ciò è incoraggiato anche dalla procedura descritta nel “Codice di Condotta” che indica che il primo canale di comunicazione che deve essere instaurato dal mandatario dev'essere proprio quello con il governo del Paese che si sta esaminando tramite il mandato.¹⁶⁷

Lo scopo principale di tali comunicazioni è di raccogliere informazioni da varie fonti e inviarle ai rispettivi governi in modo di proteggere o prevenire le vittime da possibili violazioni dei diritti umani, di creare un quadro della situazione in un dato territorio che sia

¹⁶⁶ UN, OHCHR, *What are Communications?* disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Communications.aspx>, ultimo accesso: 27/12/2020.

¹⁶⁷ UN, HRC, *Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council*, *supra* note 61.

il più chiaro possibile, di stabilire e verificare che gli standard e le norme riguardanti la protezione dei diritti umani siano state rispettate (siano essi a livello internazionale o regionale) per quanto riguarda violazioni commesse a discapito del singolo individuo, di un gruppo o una comunità di persone, oltre a verificare che l'intero apparato legislativo sia adeguato alla tutela dei diritti dell'individuo.¹⁶⁸

Le comunicazioni possono riguardare violazioni dei diritti umani che sono già accadute, che stanno per accadere o che abbiano un alto rischio di accadere. Si distinguono quindi in due categorie: le “Lettere di Accusa” (o “Lettere di Denuncia”) e gli “Appelli Urgenti”.

Le prime sono relative a violazioni dei diritti umani che sono già state commesse e si utilizzano per chiedere informazioni e fare chiarezza sul fatto accaduto, oltre a richiedere un risarcimento per le vittime, se necessario.

Per quanto riguarda gli appelli urgenti invece, essi sono inviati quando gravi violazioni di diritti umani¹⁶⁹ sono in procinto di accadere o hanno un'alta probabilità di compiersi. In questo caso l'appello urgente è il metodo più efficace per intervenire tempestivamente quando altri metodi e rimedi potrebbero arrivare troppo tardi.¹⁷⁰

Le informazioni possono arrivare direttamente dalle vittime (o da persone per conto di esse), ma anche da enti, organizzazioni intergovernative, istituzioni di diritti umani nazionali o da organizzazioni della società civile.

Per presentare una denuncia basta compilare il modulo *online*¹⁷¹ o inviare una mail all'indirizzo competente.¹⁷² È di gran lunga preferibile usare il primo canale di

¹⁶⁸ E. D. REDONDO, *In defense of politicization of Human Rights: the UN Special Procedures*, *supra* note 150, p. 126.

¹⁶⁹ Ci si riferisce a situazioni che possano portare alla morte della vittima o alla sua incarcerazione con conseguenti rischi per la sua vita e/o altri danni gravi alla sua persona. Fonte: UN, OHCHR, *Individual Complaints and Urgent Appeals*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Complaints.aspx>, ultimo accesso: 29/12/2020.

¹⁷⁰ UN, OHCHR, *Working with the United Nations Human Rights Programme, A Handbook for Civil Society*, *supra* note 46, p.115.

¹⁷¹ Il modulo online è disponibile al sito: <https://spsubmission.ohchr.org/>.

¹⁷² L'indirizzo mail a cui inviare le informazioni relative alla propria denuncia è: urgent-action@ohchr.org, disponibile su: *supra* note 166.

comunicazione rispetto al secondo, poiché tutte le informazioni trasmesse attraverso il modulo predisposto sono automaticamente salvate e catalogate in un *database*.¹⁷³

Le informazioni, una volta pervenute, vengono lette dai mandatarî a cui si rivolgono, infatti durante la compilazione dell'apposito modulo si specifica l'ambito generale della comunicazione, in modo da indirizzarla al mandatario più adatto per quel tipo di violazione dei diritti umani¹⁷⁴ i quali verificano che rispondano ai "criteri di ammissibilità" prima di essere prese in considerazione.

Data la grande quantità di informazioni che il sistema riceve quotidianamente, si sono stabiliti dei criteri che una certa comunicazione deve necessariamente possedere prima di essere presa in considerazione ed essere dichiarata una fonte di informazioni idonea su cui basare la comunicazione dei mandatarî ai vari governi.

Alcuni tra questi criteri, come già menzionato, sono indicati nel "Codice di Condotta".¹⁷⁵ Spetta al mandatario decidere, di volta in volta, se tali criteri siano stati rispettati. Le informazioni pervenute non devono essere apertamente infondate o politicamente motivate, devono contenere una descrizione della violazione che sia chiara, dettagliata e credibile ma allo stesso tempo sintetica, non deve essere stato usato un linguaggio inappropriato e non devono basarsi esclusivamente su dati e informazioni distribuite dai *mass-media*.¹⁷⁶ Inoltre, tali informazioni devono contenere il nome della vittima (o delle vittime) che hanno subito la violazione dei propri diritti. Starà al mandatario decidere, durante la compilazione del report periodico e l'invio della comunicazione al governo, quando divulgare questi dati sensibili e quando invece mantenere l'anonimato per conto della vittima.¹⁷⁷

¹⁷³ Tale strumento, introdotto solamente nel 2011, è molto utile in quanto oltre a catalogare ogni singola informazione ricevuta, comunica lo stato di avanzamento della pratica. Prima dell'introduzione del *database* coloro che inviavano le informazioni dovevano aspettare la pubblicazione dei report periodici per sapere se la loro pratica fosse stata presa in carica o meno. Fonte: E. D. REDONDO, *In defense of politicization of Human Rights: the UN Special Procedures*, *supra* note 150.

¹⁷⁴ In alcuni casi le informazioni pervenute possono riguardare più violazioni e devono essere quindi affrontate da più mandatarî. In questi casi, i mandatarî decidono di collaborare e inviano congiuntamente la comunicazione al Governo corrispondente. Fonte: UN, OHCHR, *Working with the United Nations Human Rights Programme, A Handbook for Civil Society*, *supra* note 46.

¹⁷⁵ UN, HRC, *Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council*, *supra* note 61, art. 8-10.

¹⁷⁶ UN, OHCHR, *What are Communications?*, *supra* note 166.

¹⁷⁷ In genere si mantiene l'anonimato quando la divulgazione dell'identità della vittima potrebbe mettere a serio rischio la sua incolumità. Per quanto riguarda le vittime sotto i 18 anni di età e le vittime di abusi o violenze sessuali, la loro identità è sempre omessa dai report periodici presentati alla Commissione per i Diritti Umani. Fonte: *Ibidem*.

Una volta che le informazioni sono state raccolte (dopo aver superato i criteri di ammissibilità), i mandatarî decidono come procedere, se attraverso le lettere di denuncia o attraverso gli appelli urgenti.

Per quanto riguarda questi ultimi, rappresentando situazioni estremamente urgenti e delicate, vengono prese in carico dai mandatarî in genere già nelle prime 24 ore a partire dal momento in cui vengono inviate al sito.¹⁷⁸ Gli appelli urgenti inviati ai Governi vengono scritti, generalmente, seguendo questo schema formato da quattro parti:

1. Si fa riferimento alla delibera che istituisce il mandato coinvolto;
2. Si riassumono i fatti e, quando possibile, si fa riferimento ad altre azioni già intraprese in casi simili;
3. Si indica la problematica individuata dal mandatarî/ dai mandatarî, alla luce degli strumenti e dei casi internazionali rilevanti;
4. Si richiede al governo di fornire informazioni relative all'accusa in questione e di prendere urgentemente tutte le misure necessarie per prevenire o fermare le violazioni a cui ci si sta riferendo.¹⁷⁹

Una volta inviata la comunicazione, il governo ha un tempo limitato per rispondere alle accuse rivoltegli, in genere di 30 giorni.

Per quanto riguarda invece le lettere di accusa, anche la loro stesura si compone di quattro parti. Le prime tre sono equivalenti a quelle degli appelli urgenti, mentre è l'ultima parte a differire dalla precedente. Infatti le lettere di accusa si concludono con la richiesta al governo di fornire informazioni:

1. Relative alle affermazioni fornite dalla vittima;
2. Relative alle misure intraprese per indagare e punire i presunti colpevoli;
3. Relative ai risarcimenti, alla protezione e all'assistenza forniti alla vittima;

¹⁷⁸ Il processo potrebbe richiedere più tempo qualora le informazioni fossero incomplete. Fonte: UN, OH-CHR, *What are Communications?*, *supra* note 166.

¹⁷⁹ ICJ, *Overview of the Functions and Activities of Special Procedures*, disponibile su: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/02/SpecialProcedures.pdf>, ultimo accesso: 30/12/2020. (Traduzione mia).

4. Relative alle misure prese dal punto di vista legislativo, amministrativo o di altra natura, per evitare il ripetersi di tale violazione in futuro;
5. Altre informazioni rilevanti sul caso in questione.¹⁸⁰

In questo caso il governo ha un tempo più lungo per rispondere alla lettera di accusa, pari a due mesi circa.¹⁸¹

Come per l'intero sistema delle *Special Procedures*, anche questo sistema di comunicazioni, non ha valore legale o alcuna autorità giuridica vincolante. I governi degli Stati che ricevono queste comunicazioni, non sono obbligati né a rispondere né ad attuare alcun adeguamento suggerito dai mandatari. Tuttavia, per evitare che le comunicazioni restino lettera morta e non vengano prese in considerazione dal governo, il mandatario può decidere di rilasciare una dichiarazione pubblica o addirittura indurre una conferenza stampa. Ciò è a discrezione del singolo mandatario, che può optare per questa soluzione anche nel caso in cui il governo abbia effettivamente risposto ma tali risposte vengano considerate inconcludenti e incomplete.

Il sistema di comunicazione che viene usato al giorno d'oggi dagli *Special Rapporteurs*, è stato perfezionato nel corso dei decenni. Il culmine di questo processo si è avuto solo nel 2011, con l'introduzione del già menzionato *database*, che ha reso la consultazione delle comunicazioni più efficiente e facile.

In origine, tra il 1967 e il 1980, le informazioni di accuse individuali erano considerate come possibili prove di violazioni dei diritti umani ma non ricevevano una risposta individuale. Un primo cambiamento si ebbe nel 1974, quando, prendendo spunto dall'ONG *Amnesty International*, si cominciarono ad inviare gli appelli urgenti ai governi.¹⁸² La pratica venne poi adottata da tutti i mandati tematici, solo successivamente anche dai

¹⁸⁰ *Ibidem*. (Traduzione mia).

¹⁸¹ Il sistema di comunicazioni appena descritto è in vigore per tutti i mandati delle *Special Procedures* tranne che per il "Gruppo di Lavoro sulla Detenzione Arbitraria" e per il "Gruppo di lavoro sulle Sparizioni Forzate o Involontarie". Questi due mandati infatti, utilizzano un metodo di lavoro differente, più specifico e più adatto ai temi trattati dai loro mandati. Per informazioni sulle comunicazioni inviate dal "Gruppo di Lavoro sulla Detenzione Arbitraria" consultare il sito: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Complaints.aspx>. Per informazioni sulle comunicazioni inviate dal "Gruppo di Lavoro sulle Sparizioni Forzate o Involontarie" consultare il sito: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disappearances/Pages/MethodsWork.aspx>. Fonte: *Supra* note 166.

¹⁸² E. D. REDONDO, *In defense of politicization of Human Rights: the UN Special Procedures*, *supra* note 150, p. 126-127.

mandati geografici, i quali, operando spesso tramite missioni *in loco*, si proponevano di esaminare le accuse presentate dalle vittime durante tali missioni. Si cominciò ad operare la distinzione tra “Appelli Urgenti” e “Lettere di Accusa” verso la fine degli anni ‘80. Mentre queste ultime necessitavano dell’appoggio della Commissione per essere inviate, gli appelli urgenti non avevano bisogno dell’appoggio di nessun organo delle Nazioni Unite, ma rimanevano a discrezione del mandatario.¹⁸³

All’inizio degli anni ‘90, molti mandati furono istituiti proprio a partire dalle informazioni relative a violazioni dei diritti umani inviate all’organizzazione da parte delle vittime. In ogni caso, anche quando il mandato non si basava prettamente sulle informazioni ricevute, queste potevano rappresentare una risorsa preziosa per poter delineare un quadro generale della situazione all’interno di un determinato paese e rendere il mandatario più consapevole su quali fossero i punti critici su cui dovesse soffermarsi il suo lavoro. Il fatto di avere grande flessibilità, grazie alla mancanza di vere e proprie regole fisse, ha permesso e permette ai mandatarî di avere una grande libertà di manovra. Essi hanno infatti la possibilità di decidere in che modo affrontare ogni singolo caso preso in esame, adottando la soluzione che sembra loro più adeguata.¹⁸⁴

Il sistema delle comunicazioni rappresenta quindi un vantaggio per la macchina delle *Special Procedures* nel suo complesso. Tuttavia, oltre ad avere senz’altro molti aspetti positivi, esso presenta anche alcune caratteristiche negative.

Uno dei maggiori punti di forza dell’intera procedura è senz’altro rappresentato dalla grande flessibilità dell’intero metodo che può arrivare anche dove gli altri meccanismi di protezione dei diritti umani non arrivano,¹⁸⁵ fondamentale anche per la tutela del singolo individuo. Questa caratteristica è agevolata anche dal fatto che la procedura può essere messa in atto anche senza aver esaurito le vie di ricorso interne, quindi è sicuramente più rapida e meno ancorata a *standard* formali.

¹⁸³ *Ibidem*.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Ci si riferisce in questo caso al *corpus* di trattati per i diritti umani in vigore (che può intervenire sulla protezione e promozione dei diritti umani solo e unicamente dopo che lo Stato ha ratificato il trattato) e alla procedura di denuncia della Commissione per i Diritti Umani. Fonte: *Supra* note 166.

Tuttavia, il fatto di non seguire delle regole ben precise, ha dato più volte adito a critiche da parte degli Stati, i quali sono poco propensi ad essere soggetti al giudizio delle *Special Procedures*, un meccanismo che può scavalcare l'entità statale ed agire prima che essa abbia deliberato su un determinato caso. Le maggiori critiche potrebbero riguardare l'infondatezza su cui si basano certi interventi o sul fatto che alcuni di essi possano essere considerati prematuri.¹⁸⁶

Un altro aspetto senza dubbio positivo è rappresentato dal fatto che i *Rapporteurs* possano rivolgersi, senza troppe restrizioni, ai *mass-media* e alla stampa per pubblicizzare il loro lavoro, soprattutto quando si trovano di fronte a un governo poco collaborativo. La pratica del “naming and shaming” risulta molto utile per forzare anche gli Stati più reticenti a prendere in considerazione il lavoro svolto dalle *Special Procedures*. Soprattutto negli ultimi anni, con l'avvento dei *social*, l'uso dei *media* si è rivelato un prezioso strumento alla portata di tutti. È diventato consuetudinario per gli esperti pubblicare quotidianamente i loro spostamenti e altre informazioni sulle loro missioni. Tutto ciò conferisce un grande potere anche al singolo individuo, che può diventare protagonista di grandi azioni e cambiamenti.¹⁸⁷

Bisogna ricordare però che anche i *mass-media* e i *social* devono essere usati appropriatamente e con molta attenzione. Il tempismo è fondamentale. Decidere di usare questi potenti mezzi in una situazione piuttosto che in un'altra potrebbe compromettere la credibilità dell'esperto e minare l'intera missione che sta svolgendo. In definitiva, sono uno strumento di comunicazione con grandi potenzialità che dev'essere adoperato con accuratezza e intelligenza.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Influisce molto in questo senso il fatto che il meccanismo di comunicazione delle *Special Procedures* e le stesse *Special Procedures* possano intervenire prima che lo stato abbia portato a termine le vie di ricorso interne. Fonti: E. D. REDONDO, *In defense of politicization of Human Rights: the UN Special Procedures*, *supra* note 150, p. 136.

¹⁸⁷ L'esempio più eclatante in questo senso è rappresentato dal caso “Khashoggi”. L'omicidio premeditato del giornalista Jamal Khashoggi era stato velocemente insabbiato dal governo dell'Arabia Saudita e non sarebbe mai stato portato all'attenzione dell'opinione pubblica internazionale se non fosse stato per lo *Special Rapporteur* sulle “Esecuzioni Extragiudiziali, Sommarie o Arbitrarie”, Agnes Callamard, che dopo aver condotto un'approfondita indagine di sei mesi, ha stilato un rapporto finale in cui faceva luce sull'intera faccenda, accusando il governo Saudita e chiedendo l'intervento internazionale. Fonte: OHCHR, *Khashoggi Killing: UN human rights expert says Saudi Arabia is responsible for “premeditated execution”*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24713>, ultimo accesso: 03/01/2021.

¹⁸⁸ E. D. REDONDO, *In defense of politicization of Human Rights: the UN Special Procedures*, *supra* note 150, p. 136.

Come già menzionato, usare quanti più strumenti possibili disponibili per affrontare la questione della protezione e implementazione dei diritti umani è il modo migliore per relazionarsi alla questione. Si possono vedere quindi con grande positività le collaborazioni tra più mandatarî in risposta ad un'unica lettera di denuncia pervenuta. Quando capita infatti, che la denuncia di una violazione dei diritti umani ricada sotto l'interesse di più mandati, e quindi di più mandatarî, la collaborazione tra di essi è fondamentale e porta sicuramente a molti vantaggi all'intero approccio alla materia che si sta trattando in quel momento.¹⁸⁹ Tuttavia, il fatto di avere più esperti a prendere in considerazione uno stesso soggetto, ne allunga di molto i tempi di esame e di successivo invio di comunicazioni al governo.¹⁹⁰ In una procedura laddove l'immediatezza della risposta è uno dei fattori principali di tutto il sistema, qualsiasi ritardo ha un peso non indifferente e dev'essere attentamente considerato.

Un'altra caratteristica da analizzare quando si parla delle comunicazioni delle *Special Procedures*, è la competenza dei mandatarî che andranno, di volta in volta, a dialogare con i governi direttamente interessati da violazioni dei diritti umani. Come si è già analizzato, i mandatarî vengono in genere scelti per la loro esperienza e competenza nella materia che andranno a trattare piuttosto che per la loro conoscenza di tutti i trattati internazionali, delle varie organizzazioni e i manuali di diritto.

Se da un lato ciò li rende i migliori candidati a svolgere una determinata missione grazie alla loro esperienza, dall'altro li trova, a volte, impreparati ad affrontare tutte le ripercussioni legali a cui spesso vanno incontro durante il loro lavoro.

Si è cercato di colmare questa lacuna attraverso corsi di aggiornamento e riunioni tecnico-informative, promosse e supportate dal Segretariato Generale delle Nazioni Unite, con l'intento di spiegare e mettere maggiormente in evidenza i vari trattati in cui gli *Special Rapporteur* potrebbero imbattersi nel corso del loro lavoro.¹⁹¹

¹⁸⁹ Questa collaborazione tra mandatarî nell'invio delle comunicazioni, fenomeno chiamato anche delle *joint-communications*, “[...] sottolinea il fattore dell'**indivisibilità** dei diritti umani”. Cit. da: Christophe GOLAY, Claire MAHON and Ioana CISMAS, *The impact of the UN Special Procedures on the development and implementation of economic, social and cultural rights*, International Journal of Human Rights, Vol. 15, No. 2, 2011, p. 12. (Traduzione mia).

¹⁹⁰ Si stima che i tempi si allunghino di una settimana per ogni mandatarî che interviene in un appello urgente. Fonte: E. D. REDONDO, *supra* note 150.

¹⁹¹ *Ibidem*.

Infine, è doveroso menzionare la più grande limitazione a cui l'intero sistema, come già riportato, deve far fronte: la mancanza di fondi. Anche il settore delle comunicazioni è colpito da questo grande deficit. La mancanza di risorse rende molto difficile riuscire a visionare tutte le comunicazioni che pervengono quotidianamente all'organizzazione. Tutto ciò è aggravato da una quantità di personale che può essere considerata ridotta e appena sufficiente a ricoprire il ruolo assegnatole.¹⁹² Nonostante gli aiuti forniti dal progresso tecnologico (grazie al *database* del 2011 è molto più facile gestire, consultare e immagazzinare le informazioni e le comunicazioni), la procedura ha un bisogno continuo di aggiornamento e manutenzione per renderla via via, sempre più accessibile¹⁹³ e in grado di rispondere a tutti i bisogni della popolazione che altrimenti non verrebbero presi in considerazione.

Nonostante i numerosi aspetti negativi, lo strumento delle Comunicazioni ha portato a grandi vantaggi all'intera istituzione e può essere considerato una prima fonte di approccio alla lotta contro le violazioni dei diritti umani.

2. Le *Country Visits*

Le cosiddette *Country Visits* (o “visite ai Paesi”), sono il nodo centrale e quello che può essere considerato il vero cardine dell'intero sistema delle *Special Procedures*.

Esse sono lo *step* successivo alle comunicazioni e prendono luogo successivamente all'accettazione da parte dei relativi governi ad essere indagati dai mandatarî delle *Special Procedures*. L'accettazione o l'invito dello Stato è quindi fondamentale per l'inizio della missione *in loco*, la quale consentirà al mandatarîo di approfondire e verificare tutte le accuse che gli sono precedentemente pervenute e poter procedere, con più chiarezza e maggiori informazioni, alla stesura del rapporto finale dove potrà esprimere le sue

¹⁹² *Ivi*, p. 137.

¹⁹³ Va menzionato che non tutta la popolazione mondiale è in grado di compilare e inviare correttamente una comunicazione all'OHCHR. Sebbene la procedura sia stata semplificata, sebbene alcuni *Special Rapporteurs* abbiano tentato di utilizzare alcuni questionari (molto facili da compilare) per cercare di identificare possibili violazioni dei diritti umani, la corretta compilazione di una comunicazione, implica prima di tutto la conoscenza di tale metodo e dell'intero sistema delle *Special Procedures*, quali diritti siano stati violati, se e in quale modo essi possano essere protetti, se si può aver diritto a un risarcimento ecc. Fonte: *Ivi*, p. 133.

raccomandazioni al governo per un miglioramento mirato a proposito della situazione dei diritti umani in quella determinata area geografica.¹⁹⁴

Mentre, come si è già potuto osservare, molte delle procedure di questo meccanismo non seguono regole ben precise, ma dipendono in gran parte dalle decisioni prese singolarmente dai mandatari che godono quindi di grande flessibilità, quando si tratta di missioni sul campo, anche le *Special Procedures* seguono uno schema di regole, evidenziate in tre documenti: il “Codice di Condotta”,¹⁹⁵ il “Manuale Operativo”¹⁹⁶ e i “Termini di riferimento per le visite nei Paesi da parte dei mandatari delle *Special Procedures*”.¹⁹⁷

Si possono generalmente indicare due tipi di missioni, suddividendole a seconda del loro scopo. Appartengono al primo tipo le missioni “investigative”, in cui lo *Special Rapporteur* intraprende la visita *in loco* essenzialmente per verificare se avvengono violazioni dei diritti umani all’interno di quel territorio, solitamente a seguito di denunce da parte di varie fonti.

Il secondo tipo di missioni invece, è rappresentato da visite ai vari paesi con lo scopo di rafforzare la cooperazione con il Governo o un altro ente coinvolto. Non partono quindi necessariamente da denunce di violazioni di diritti umani ma mirano a cercare un supporto maggiore da parte di quel determinato Paese o entità non-statale.¹⁹⁸

Come già menzionato, le visite all’interno dei vari Paesi, sono una prerogativa raramente concessa agli altri strumenti di monitoraggio dei diritti umani. Da questo punto di vista, si può dire che, il fatto di intraprendere regolarmente e piuttosto frequentemente questo tipo di missioni, renda le *Special Procedures*, ulteriormente efficaci nel loro campo.

¹⁹⁴ Quando i governi sono favorevoli alle visite degli *Special Rapporteur*, essi offrono un “invito permanente” (in inglese “Standing Invitation”) ovvero esprimono, formalmente, il consenso per qualsiasi tipo di visita in qualsiasi momento da parte delle *Special Procedures* delle Nazioni Unite. Per altre informazioni e per la lista dei Paesi che hanno offerto una *Standing Invitation*, consultare il sito: <https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx?lang=en>, ultimo accesso: 07/01/2020.

¹⁹⁵ UN, HRC, *Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council*, *supra* note 61.

¹⁹⁶ UN HRC, *Revised Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, *supra* note 74.

¹⁹⁷ Il titolo completo del documento “Termini di riferimento (aggiornati) per le visite nei Paesi da parte dei mandatari delle *Special Procedures* del Consiglio per i Diritti Umani delle Nazioni Unite”. Fonte: UN, HRC, *Revised Terms of Reference for Country Visits by Special Procedures Mandate Holders of the United Nations Human Rights Council*, based on Appendix V, E/CN.4/1998/45, 2016.

¹⁹⁸ E. D. REDONDO, *supra* note 150, p. 138.

2.1 Prima della Missione

Dal momento che un accordo tra il governo del Paese ospitante e il mandatario è essenziale per l'intero svolgimento della missione, tutte le fasi che si svolgono precedentemente, sono da intendersi come dei “preparativi”, fatti di accordi, di accettazione dei termini fondamentali per la visita e di coordinamento tra il governo, i mandatarî e i vari enti.

Sebbene non sia la fase centrale, il periodo di tempo che precede la missione, è sicuramente molto decisivo e molto delicato. È il “Manuale Operativo delle *Special Procedures*” che dà le direttive più specifiche per preparare al meglio il mandatario per la missione.

In primo luogo si devono concordare i “Termini di riferimento” tra il governo e lo *Special Rapporteur* o il gruppo di lavoro.¹⁹⁹ Ci si riferisce a un documento, stilato per la prima volta nel 1998 e riveduto e aggiornato solo nel 2016, il cui scopo è quello di guidare entrambe le parti (ma in particolar modo i governi dei Paesi ospitanti) durante le missioni. Esso stabilisce dei parametri che indicano il grado di libertà del mandatario a svolgere il suo lavoro.

Il documento è piuttosto breve e molto chiaro, si compone di cinque punti fondamentali: libertà di movimento del mandatario all'interno del Paese (a),²⁰⁰ libertà di svolgere le indagini del caso (b),²⁰¹ ci si assicura che il mandatario e tutto il suo staff non possano essere intimiditi, minacciati, puniti e soggetti a procedimenti giudiziari da parte del governo dello Stato ospitante, sia prima, che durante, che dopo lo svolgimento della missione (c),²⁰² si richiedono dei provvedimenti appropriati che garantiscano la sicurezza al mandatario senza però intralciare le attività che deve svolgere (d)²⁰³ e infine si richiede l'estensione di queste misure di sicurezza e protezione precedentemente menzionate a tutto lo staff delle

¹⁹⁹ UN HRC, *Revised Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, supra note 74, art. 60.

²⁰⁰ UN, HRC, *Revised Terms of Reference for Country Visits by Special Procedures Mandate Holders of the United Nations Human Rights Council*, supra note 197, punto a).

²⁰¹ Questo punto riguarda anche “[...] la libertà di indagine per quanto riguarda sezioni del governo o contatti con le autorità locali (i), contatti privati con membri rappresentanti della società civile, ONG e altre istituzioni private e i *media* (ii), contatti confidenziali e non sorvegliati con testimoni e altre persone, ciò include anche persone che sono state private della propria libertà se considerate necessarie per il compimento del mandato (iii), l'accesso ai carceri, ai centri di detenzione e ai luoghi dove si svolgono gli interrogatori se considerati necessari dal mandatario per svolgere e portare a termine il proprio mandato (iv) e l'accesso completo a tutta la documentazione rilevante e riguardante il mandato (v). Fonte: *Ibidem*, punto b). (Traduzione mia).

²⁰² *Ibidem*, punto c).

²⁰³ *Ibidem*, punto d).

Nazioni Unite che sta assistendo il mandatario durante il suo compito, prima, dopo e durante la visita (e).²⁰⁴

Come si può notare quelle contenute in questo documento, sono disposizioni molto chiare, che solitamente non vengono messe in discussione e sono considerate dei punti fissi, la cui trattativa con conseguente modifica, implica una grande concessione da parte dei mandatarî. Quando la situazione internamente ad un paese è grave e necessita di interventi urgenti, può capitare che lo *Special Rapporteur*, pur di ottenere l'accesso, faccia alcune concessioni al governo ospitante. In questi casi il danno per il mandatario è doppio: da un lato la sua credibilità è stata messa a repentaglio a fronte di una scelta politicamente ed eticamente sbagliata (soprattutto quando la natura delle concessioni limita la sua libertà di movimento all'interno del paese) e dall'altro, l'intero lavoro conseguente alla missione è screditato e risulta "vulnerabile di fronte a un criticismo motivato".²⁰⁵

Per questi motivi, sono più frequenti le cosiddette "visite informali" o "visite non ufficiali", che vengono tenute segrete e, sebbene non godano del supporto dell'OHCHR,²⁰⁶ sono spesso l'unico modo per instaurare un dialogo tra un governo poco collaborativo e il sistema delle *Special Procedures*, con la speranza di poter consolidare il rapporto e svolgere al più presto una missione ufficiale.²⁰⁷

Dopo aver trovato un accordo sui "Termini di riferimento", devono essere consultati e coordinati con lo *Special Rapporteur* anche la Missione Permanente del Paese ospitante a Ginevra, l'OHCHR e le altre entità coinvolte delle Nazioni Unite.²⁰⁸ Dev'essere fatto tutto il necessario affinché la missione prosegua senza intoppi, ciò include supporto in termini economici e logistici, il tutto sarà poi riassunto poi nel documento di "valutazione del Paese".²⁰⁹ Mentre il mandatario può organizzare in autonomia l'agenda che seguirà durante

²⁰⁴ *Ibidem*, punto e).

²⁰⁵ Cit. da: E. D. REDONDO, *supra* note 150, p. 140.

²⁰⁶ Di conseguenza nemmeno dei privilegi e delle immunità, concessi dall'organizzazione agli "Esperti in Missione", né dell'appoggio di alcun'organizzazione ufficiale per i diritti umani o ONG.

²⁰⁷ Alla conclusione di una missione "informale", spetta al mandatario scegliere se pubblicare i dati relativi alla missione (comprensivi del rapporto finale) oppure no. In caso negativo, può ancora essere considerata una missione se non si ha nessun dato a supportarla? Anche questa problematica influisce sulla credibilità e stabilità della figura dello *Special Rapporteur*. Fonte: *Ibidem*.

²⁰⁸ *Supra* note 197, art. 61.

²⁰⁹ La "valutazione del Paese" (in inglese *Country Assessment*) è un documento che tratta la situazione in termini economici, legislativi, politici, amministrativi e giudiziari di un determinato Paese in cui il mandatario si troverà ad operare. Fonte: Art. 63.

la sua visita, gli incontri con le autorità pubbliche e le istituzioni devono essere concordate con il governo,²¹⁰ il quale deve anche garantire la sicurezza di tutti gli individui e gli enti che prenderanno parte alla missione. Lo stesso vale per l'incontro del mandatario con i membri della società civile e i privati. Come già menzionato nel documento che illustra i termini di riferimento alla missione, il governo deve provvedere anche alla sicurezza del mandatario garantendo un servizio di scorta che però non limiti le sue azioni nell'ambito del suo lavoro. Qualora lo stato non fosse in grado di farlo, il servizio sarà erogato direttamente dalle Nazioni Unite, le quali si incaricheranno anche di garantire agli esperti indipendenti i visti di viaggio di cui avranno bisogno per portare a termine la loro missione.²¹¹

L'inizio della missione di solito viene pubblicizzata dal mandatario stesso, il quale comunica una settimana prima, attraverso il sito dell'OHCHR, dove si svolgerà la missione, quanto durerà e i termini del mandato da cui ha origine.

La rete di accordi e contatti che viene stabilita prima dell'inizio della missione è fondamentale per la sua buona riuscita e rappresenta una prima forma di dialogo tra il mandatario e il Paese che andrà ad esaminare.

2.2 Durante la Missione

È durante la missione che il mandatario entra nel vivo del suo lavoro. In questa fase, tale figura, può e deve entrare in contatto con tutte le entità (sia statali che non, sia comunitarie che individuali) rilevanti per il suo mandato. Attraverso l'ascolto di testimoni e di altre personalità chiave all'interno dello stato, tramite alcune visite nei luoghi più significativi per il suo mandato, lo *Special Rapporteur* può testimoniare e valutare le condizioni di protezione e promozione dei diritti umani in quella zona e smentire o verificare che alcune accuse e denunce presentate tramite le comunicazioni pervenute all'organizzazione siano vere oppure no. È in questa occasione, inoltre, che può stringere dei legami e dei canali di comunicazione con il governo, che potrebbero portare, nel migliore dei casi, a dei

²¹⁰ Generalmente si identifica anche l'ufficio che sarà il "punto focale" dell'intera visita, il quale servirà da tramite e da connessione tra le due parti (il mandatario e il governo). Di solito tale scelta ricade sul Ministero degli Affari Esteri, sull'Ufficio del Primo Ministro o del Presidente, a seconda del Paese. Fonte: Art 65.

²¹¹ Art. 67 e 69.

cambiamenti netti e radicali (anche a livello legislativo) volti a favorire la condizione dei diritti umani individuali e collettivi.

Tra le entità con cui entra in contatto figurano “[...] le autorità nazionali, i rappresentanti della Società Civile, le vittime di violazione dei diritti umani, i team locali delle Nazioni Unite, alcuni accademici, la comunità diplomatica e i *mass-media*”.²¹² Un ruolo molto importante è dato dalle ONG, che forniscono un aiuto prezioso all’intero sistema di protezione dei diritti umani.

Il primo *step* che uno *Special Rapporteur* intraprende all’arrivo nel Paese è la verifica e la valutazione delle misure già intraprese a livello di leggi e normative, programmi e politiche per garantire il rispetto e l’implementazione dei diritti umani. Successivamente, si identificano i gruppi o gli individui più emarginati o più deboli della società, quelli che con più probabilità possono essere stati testimoni o vittime di violazioni dei diritti umani all’interno dello Stato.

Si entra in contatto con gli enti menzionati precedentemente, cercando di stabilire un legame di comunicazione e dialogo e infine si ascoltano le testimonianze delle vittime, raccogliendole e catalogandole secondo le modalità elencate nel “Codice di Condotta” ma soprattutto nel “Manuale Operativo”.

In particolare, nel punto 73 di quest’ultimo documento, si specifica che l’ascolto delle testimonianze deve essere “[...] Guidato dai principi di obiettività, rispetto, confidenzialità, verificabilità, discrezione, trasparenza, imparzialità e correttezza”.²¹³ Nell’articolo si specifica anche che i colloqui con i testimoni devono avvenire in via privata e confidenziale,²¹⁴ sia che si svolgano tra il mandatario e un privato individuo, sia che si svolgano tra il mandatario e una ONG o qualsiasi altra entità.

Tutto ciò che riguarda i diritti umani, quindi anche la loro protezione e implementazione, non sono da intendersi come qualcosa di fisso e immutabile ma piuttosto come qualcosa di

²¹² UN, OHCHR, *Working with the United Nations Human Rights Programme, A Handbook for Civil Society*, *supra* note 46, p. 127.

²¹³ UN HRC, *Revised Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, *supra* note 74, art. 73.

²¹⁴ In particolare per quanto riguarda la “confidenzialità”, si fa riferimento all’art. 8 del “Codice di Condotta” che, al punto b) si propone di “Preservare la confidenzialità delle informazioni fornite dai testimoni se la divulgazione della stessa potesse causare un danno agli individui coinvolti.” Fonte: UN, HRC, *Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council*, *supra* note 61, art. 8.b.

vivo e in continuo cambiamento. Di conseguenza, anche le visite nei vari Paesi si sono aggiornate ed evolute.

Mentre inizialmente riguardavano solamente le entità Statali appunto, negli ultimi decenni si sono incluse in questo meccanismo di controllo anche le entità non-statali, il cui ruolo è diventato sempre più importante. In un mondo sempre più interconnesso e globalizzato è necessario vincolare al rispetto dei diritti umani della persona tutti gli enti presenti nella società.²¹⁵

Molti *Rapporteurs* infatti hanno visitato organizzazioni come il WTO (l'Organizzazione Mondiale del Commercio), il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e alcune aziende farmaceutiche,²¹⁶ con lo scopo di definire con maggiore precisione quanto queste organizzazioni possano influire (ed effettivamente influiscano) nel contesto globale e pertanto debbano essere soggette a obblighi morali nei confronti dei diritti umani della popolazione mondiale.

Si può affermare quindi, che l'impatto di questo tipo di missioni sulla società possa portare a risultati molto positivi, a seconda delle condizioni che si sono venute a creare prima della missione.²¹⁷

Ciò che influisce maggiormente su tale risultato è l'aver costruito delle relazioni stabili e solide con le entità presenti sul territorio e avere il supporto, oltre che dell'OHCHR e di altri gruppi che si occupano dei diritti umani, anche dei team locali delle Nazioni Unite.

Il lavoro dello *Special Rapporteur* non dev'essere fine a se stesso, ma deve mirare ad accrescere la consapevolezza dell'intera società, in modo da renderla più unita e cosciente dei propri diritti. Grazie all'appoggio e al supporto delle entità e delle comunità locali, il

²¹⁵ Delle entità non-statali di cui si parla fanno parte: Organizzazioni Non Governative (ONG), enti del settore privato incluse le associazioni imprenditoriali internazionali, le fondazioni filantropiche e istituzioni accademiche. Fonte: World Health Organization, *Handbook for Non-State Actors on Engagement with the World Health Organization*, WHO, Svizzera, 2018, p. 8.

²¹⁶ Si menziona in particolare il lavoro svolto da Paul Hunt (*Special Rapporteur* per il Diritto alla Salute) e da Olivier de Schutter (*Special Rapporteur* per il Diritto al Cibo), che nelle loro indagini hanno coinvolto in maniera innovativa queste organizzazioni, i cui dati sono consultabili nei loro rapporti. Fonte: C. GOLAY, C. MAHON and I. CISMAS, *Supra* note 189.

Per consultare i rapporti di Paul Hunt si veda: UN doc. A/HRC/11/12/Add.2, 18 May 2009; UN doc. A/HRC/4/28/Add.2, 5 March 2008; UN Doc. E/CN.4/2004/49/Add.1, 1 March 2004.

Per consultare i rapporti di Olivier de Schutter si veda: UN Doc. A/HRC/10/5/Add.2, 4 February 2009.

²¹⁷ Tali condizioni includono, soprattutto, “[...] la chiarezza del contesto legale in cui il mandatario si troverà ad operare, la quantità di informazioni fornite da parte del governo e le relazioni con le entità presenti nel territorio. Se allo *Special Rapporteur* viene data una “finestra di opportunità” entro il quale egli possa operare senza troppe difficoltà, la missione avrà successo e porterà a grandi benefici sia a livello nazionale che internazionale.” Fonte: *Ibidem*. (Traduzione mia).

mandatario deve creare un ambiente per cui le raccomandazioni che lascerà alla fine della propria visita, trovino terreno fertile, non solo nel periodo immediatamente successivo alla sua missione, ma anche nel lungo periodo, in modo che non ci sia sempre bisogno di una figura esterna che regoli e controlli la qualità dei diritti umani in quel determinato Paese.²¹⁸

2.3 Dopo la Missione

La fase successiva alla visita *in loco* è la redazione da parte dello *Special Rapporteur* del rapporto finale che contiene tutti gli elementi principali della missione.

In particolare nel rapporto si può trovare una descrizione dell'itinerario svolto dal mandatario e degli incontri principali effettuali, si possono leggere un'analisi della situazione, le conclusioni e le raccomandazioni che l'esperto rivolge direttamente al governo o ad altri enti interessati.²¹⁹

La bozza del documento, come specificato anche nel “Codice di Condotta” viene inviata inizialmente al governo del Paese ospitante, il quale potrà segnalare alcuni fraintendimenti o imprecisioni nella descrizione di alcuni fatti. Lo stesso governo potrà inoltre apporre dei commenti sul *report*, il tutto però dovrà avvenire entro sei settimane; dopodiché il rapporto potrà essere pubblicato sul sito ufficiale delle Nazioni Unite.²²⁰ Il fatto che il governo interessato possa apportare modifiche al rapporto, chiedere informazioni a proposito della missione e avere delucidazioni in merito a certe informazioni contenute nel documento finale, porta quest'ultimo ad avviare un dialogo con lo *Special Rapporteur*, centrando uno degli obiettivi principali di tutto il sistema.

²¹⁸ *Ibidem*.

²¹⁹ UN HRC, *Revised Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, *supra* note 74, art. 74.

²²⁰ Il sito delle Nazioni Unite e in particolare del Consiglio per i Diritti Umani è stato riformato più volte. Per questo motivo i report dei mandatarî non sono consultabili in una sola piattaforma ma in più pagine. Si veda: *Universal Human Rights Index Database*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/UniversalHumanRightsIndexDatabase.aspx> (ultimo accesso: 08/01/2020) per le comunicazioni dal 2006 in poi. Esso contiene però anche gli UPR e le informazioni delle organizzazioni basate su trattati. Si veda: *Recommendations of Special Procedures*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Recommendations.aspx> (ultimo accesso: 08/01/2020) per i report contenenti informazioni solo sulle *Special Procedures* dal 2004 al 2009. Per tutte i rapporti precedenti al 2004 è necessario consultare le pagine di ciascun mandato, sia tematico che geografico.

La pubblicazione del rapporto finale, tuttavia, non è l'unico elemento su cui il mandatario lavora a conclusione della missione. Come già menzionato infatti, l'esperto si occupa anche di effettuare studi tematici, tenere conferenze o seminari e della divulgazione e diffusione delle informazioni relative i diritti umani.

Per quanto riguarda quest'ultimo punto, la "diffusione" avviene non solo tramite conferenze stampa, pubblicazione di contenuti attraverso il proprio sito web e altri canali mediatici; il mandatario può decidere di diffondere informazioni riguardanti il proprio lavoro attraverso visite alle scuole o alle università, in modo da coinvolgere tutte le fasce d'età e cercare di inserire anche i più giovani in un'ottica che sia mirata al rispetto per i diritti umani.²²¹

Relativamente agli studi tematici, è indicato sul "Manuale Operativo" che essi possono essere intrapresi dal mandatario stesso, in caso volesse approfondire un particolare tema relativo al proprio mandato, o possono essergli "commissionati" dalle organizzazioni interessate. Per quanto riguarda la pubblicazione di tali studi invece, il mandatario dovrà rivolgersi all'OHCHR.²²²

Infine, agli *Special Rapporteurs* viene chiesto frequentemente di partecipare a seminari o conferenze grazie alla loro grande esperienza nell'ambito dei diritti umani oppure per parlare del proprio lavoro. In questi casi l'OHCHR deve essere informato a proposito degli eventi.²²³

Come si può notare quindi, il lavoro di un esperto indipendente non termina con la conclusione della missione e la stesura del rapporto finale, ma è piuttosto da intendersi come un lavoro a tempo pieno.

3. I rapporti finali: valido strumento o mera descrizione del problema?

I rapporti finali, stilati alla fine di ogni missione, tematica o geografica che sia, hanno un grande valore perché rappresentano adeguatamente e piuttosto fedelmente la situazione

²²¹ Questi eventi sono generalmente organizzati dai vari enti direttamente con il *Rapporteur*, quindi sono prerogativa dei singoli mandatarî. Fonte: H. NOLAN, *A practical guide to the UN Special Procedures*, ISHR, 2019, p. 7.

²²² UN HRC, *Revised Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, supra note 74, art. 75.

²²³ Art. 77.

all'interno di un Paese per quanto riguarda i diritti umani. Inoltre è attraverso questo strumento che lo *Special Rapporteur* esprime i propri consigli e le proprie raccomandazioni sulle misure che dovrebbero essere intraprese per poter migliorare la situazione, soprattutto laddove è stata riscontrata una violazione.

Il fatto che le *Special Procedures* siano però dei meccanismi “extra-convenzionali”, porta questi documenti a non essere vincolanti per gli stati che li ricevono, i quali, seppur prendendone visione, non sono obbligati a mettere in pratica i suggerimenti dati dagli esperti indipendenti.

Sono quindi dei rapporti inutili? Rappresentano una semplice descrizione o pur nella loro “non-obbligatorietà” possono portare a un possibile cambiamento nella situazione di protezione e implementazione dei diritti umani? Per rispondere a queste domande è necessario allargare la cornice di riferimento e ampliare il discorso, includendo, oltre alle *Special Procedures*, anche gli altri attori presenti nel diritto internazionale.

3.1 Le *Special Procedures*, non vincolanti ma decisive attraverso il *Naming and Shaming*

Dopo il secondo conflitto mondiale, attraverso la *Dichiarazione universale dei diritti umani*, sono state gettate “le fondamenta di tutto il diritto internazionale dei diritti umani”.²²⁴ La *Dichiarazione* nacque come uno atto di *soft law*, ovvero giuridicamente non vincolante. Da quel momento in avanti, lo scopo comune fu quello di trasformare in *hard law*, e quindi in diritti vincolanti per gli Stati, i diritti proclamati nella *Dichiarazione*.

Da questo valore giuridico, derivano necessariamente, come espresso in un famoso brocardo del diritto “*Ubi ius, ibi remedium*”²²⁵ delle sanzioni o delle pene per chi non rispetta le obbligazioni ed eventualmente dei risarcimenti per coloro che le hanno subite.

Nel caso delle *Special Procedures*, esse non sono legate a un trattato o una carta che le costituisce, pertanto non vincolano le entità statali a rispettare il proprio operato o adottare forzatamente delle misure per implementare l’attestato livello di conformità agli *standard*

²²⁴ CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, supra note 42; p.481.

²²⁵ Lett.: “Dove c’è il diritto, c’è il rimedio”.

internazionali di diritti umani. Sono perciò, i loro resoconti, le loro valutazioni e le loro raccomandazioni da considerare completamente inutili e privi di qualsivoglia valore dal punto di vista pratico?

Se per tutte le altre materie riguardanti le infrazioni al diritto sia privato che pubblico, ci sono degli appositi meccanismi a cui rivolgersi in caso di violazioni, a livello nazionale o internazionale, non esiste un'autorità riconosciuta globalmente che possa giudicare e sanzionare i trasgressori dei diritti umani, siano essi entità private, pubbliche o statali.

L'ipotesi di istituire una "Corte Mondiale per i Diritti Umani" è stata pronunciata più volte, come anche è stata proposta la costituzione di corti che sentenziassero sulla materia a livello nazionale,²²⁶ ma nulla è stato, per il momento, messo in atto.

Alcuni casi sono stati portati di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia, le cui sentenze, nonostante la grande fama e il prestigio etico e morale di cui essa gode, sono risultate valide solamente per quegli Stati che hanno riconosciuto il valore internazionale dell'istituzione. E ancora, seppur esistano dei meccanismi regionali come la recente Corte Africana di Giustizia e Diritti Umani, la Corte Europea per i Diritti Umani o la Corte Inter-Americana per i Diritti Umani, queste istituzioni rimangono vincolate al continente in cui nascono, e come nel caso della Corte Inter-Americana per i Diritti Umani, non sono riconosciuti nemmeno dalla totalità dei paesi presenti in quel continente.²²⁷

Ancora una volta quindi, una risposta non universale a un problema che invece investe tutto il mondo.

La soluzione fu trovata in un approccio meno aggressivo e invadente, meno radicale dell'istituzione di una corte internazionale ma allo stesso tempo più efficace: il cosiddetto "*naming and shaming*".²²⁸

²²⁶ Per queste ipotesi si veda: N. DUMAS, *Enforcement of Human Rights Standards: An International Human Rights Court and Other Proposals*, 3 *Hastings int'l & Comp L Rev* 585,1990; M. NOWAK, *The Need for a World Court of Human Rights*, 7 *H R L Rev* 251, 2007; J. MCKENZIE, *The Limits of Offshoring - Why the United States Should Keep Enforcement of Human Rights Standards "In-House"*, 83 *Ind L J* 1121, 2009.

²²⁷ Si noti che per quanto riguarda la Corte Inter-Americana, sia gli Stati Uniti che il Canada non hanno riconosciuto l'autorità di questa istituzione. Fonte: E. D. REDONDO, *Universal Periodic Review- Is there life beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation?*, *New Zealand Law Review* no. 4: 673-706, 2012.

²²⁸ La traduzione letterale di questi termini ("nominare e svergognare") è poco usata, di solito questa espressione si può interpretare come: "fare nome e cognome" o anche "puntare il dito".

Il concetto su cui si basa questa strategia è molto semplice e vale per tutte le organizzazioni il cui scopo è la protezione e l'implementazione dei diritti umani.²²⁹ Si tratta innanzitutto di pubblicizzare le azioni e il lavoro svolto per implementare e proteggere i diritti umani e di “puntare il dito” contro quegli Stati ed altre entità che non rispettano gli *standard* internazionali.

Ecco quindi che, citando le parole di Elvira Dominguez-Redondo,²³⁰ si può dire che

[...] La macchina dei diritti umani è stata concepita non tanto per offrire strumenti legali alle vittime, ma piuttosto come strumento di investigazione per esporre le violazioni di diritti umani, per smascherare i responsabili e per prevenire le violazioni future.²³¹

Ciò è tanto più vero soprattutto per le organizzazioni come le *Special Procedures*, che non appoggiandosi ad alcuno strumento legale, utilizzano il *naming and shaming* come unica arma principale.

Attraverso alcuni studi si è notato, inoltre, che questa pratica è servita a ridurre concretamente (i dati dimostrano una riduzione di un terzo delle violazioni)²³² le violazioni dei diritti umani all'interno dei Paesi sottoposti all'indagine delle *Special Procedures*.

Dal momento in cui, generalmente, i governi non ricevono abbastanza fondi e aiuti per promuovere concretamente i diritti umani (i quali, spesso, passano in secondo piano a fronte di problemi di natura economica, politica e anche militare considerati più urgenti), in caso di mancato sostegno o mancata conformità agli *standard* internazionali, non subiscono ripercussioni da parte dello Stato.²³³

Inoltre, dal momento in cui un governo si renda colpevole di violazioni di diritti umani, esso difficilmente troverà un altro Stato, pronto ad accusarlo, in quanto ciò potrebbe rappresentare la violazione della sovranità dell'altro. Per questo motivo la pratica del

²²⁹ Ciò include non solo le *Special Procedures*, ma anche le organizzazioni che si basano sui trattati, le ONG e gli altri istituti di diritti umani ufficialmente riconosciuti.

²³⁰ Elvira Dominguez- Redondo è una professoressa associata del dipartimento di Diritto Internazionale all'università del Middlesex a Londra. Fonte: Middlesex University London, disponibile su: <https://www.mdx.ac.uk/about-us/our-people/staff-directory/profile/dominguez-redondo-elvira>, ultimo accesso: 11/01/2021.

²³¹ E. D. REDONDO, *Universal Periodic Review- Is there life beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation?*, *supra* note 227, p. 688.

²³² J. H. LBOVIC, E. VOETEN, *The Cost of Shame: International Organizations and Foreign Aid in the Punishing of Human Rights Violators*, *Journal of Peace Research* vol. 46, n. 1, 2009.

²³³ *Ivi*, p. 80.

naming and shaming è risultata uno strumento potente se impugnata, più che da altri Stati, da organizzazioni internazionali anche al di fuori della sfera dei diritti umani, come per esempio la Banca Mondiale o l'Organizzazione Mondiale del Commercio, le quali sono reticenti a collaborare, investire e aiutare i Paesi che non si conformano con gli *standard* di rispetto dei diritti umani internazionali.

Tali organizzazioni, sebbene non possano e non debbano interferire sul piano politico di un Paese e debbano limitarsi a prestare il proprio aiuto e la propria solidarietà basandosi su altri parametri (sostanzialmente economici se si parla delle organizzazioni monetarie o relative al commercio), hanno ribadito che, molto spesso, questi sono strettamente correlati al rispetto dei diritti umani. Si è notato infatti, che i Paesi in cui avvengono consistenti e ripetute violazioni dei diritti, segnalate da organizzazioni internazionali come il Consiglio per i Diritti Umani (di cui fanno parte anche le *Special Procedures*) non sono considerati dei partner attendibili e stabili. Anche le organizzazioni internazionali quindi, possono rifiutarsi, quando lo ritengono opportuno, di offrire aiuti e finanziamenti ai Paesi “screditati” dalla macchina che si occupa dei diritti umani.

Per citare il caso studio effettuato da James Lebovic ed Erik Voeten²³⁴, che esamina in che modo le organizzazioni internazionali possano influire nell'applicare sanzioni ai Paesi apertamente condannati per violazioni dei diritti umani dal Consiglio, si può dire che la politica del *naming and shaming* ha portato anche le organizzazioni internazionali, una volta insensibili alla materia di rispetto per i diritti umani, ad occuparsi di questo problema e a rifiutare aiuti, fondi e relazioni con quei paesi condannati dai report negativi da parte delle istituzioni come le *Special Procedures*.²³⁵

In definitiva si può chiaramente affermare che: “[...] lo *shaming* si traduce in sanzioni reali [per i Paesi]”.²³⁶

In conclusione, la risposta alla domanda posta precedentemente è negativa. I report stilati dagli *Special Rapporteurs* sono tutt'altro che inutili. Oltre a fornire un quadro dettagliato

²³⁴ J. Lebovic ed E. Voeten sono due accademici che si occupano rispettivamente di Scienze Politiche, Affari Internazionali, e Affari Esteri. Fonte: *Ivi*, p. 79.

²³⁵ Eclatante fu il caso che vide la Banca Mondiale rifiutare un ingente carico di fondi a Malawi e Kenya a causa delle violazioni riscontrate dal Consiglio per i Diritti Umani. Fonte: *Ivi*, p. 83.

²³⁶ E. D. REDONDO, *Universal Periodic Review- Is there life beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation?*, *supra* note 227, p. 690.

della situazione globale, “puntano il dito” e mettono in evidenza le situazioni più critiche, denunciando con forza i governi che violano i diritti umani.

Non si può dire certamente che sia un sistema diretto che punisce i trasgressori, come vale per le altre categorie del diritto, ma sicuramente il fatto di creare una cattiva reputazione attorno all’uno o all’altro stato, è risultato in molti casi decisivo, sia dal punto di vista economico che politico.

4. La relazione con le entità statali e con la Società Civile

Sebbene la fondamentale rilevanza della partecipazione e della cooperazione degli Stati e la Società Civile con il sistema delle *Special Procedures* sia stata trattata più volte nel corso del testo, è necessario entrare più nel dettaglio a proposito del ruolo attivo che possono avere questi due attori nel lavoro di uno *Special Rapporteur*.

Il preambolo della *Statuto delle Nazioni Unite*, che comincia con la frase “Noi popoli delle Nazioni Unite”,²³⁷ esprimeva già svariati decenni fa, quello che sarebbe diventato un pilastro principale dell’intera organizzazione: la partecipazione e il coinvolgimento di tutti gli enti, fino al singolo individuo. Possiamo dire che oggi lo stesso coinvolgimento può essere garantito tramite i rappresentanti della “Società Civile”. Essa viene descritta come quell’organizzazione

[...] Che comprende le diverse formazioni sociali che perseguono la tutela di interessi collettivi o diffusi, come le organizzazioni sindacali e imprenditoriali, le associazioni professionali, le organizzazioni create dai cittadini a livello locale e le stesse ONG [...]. La società civile, che non costituisce una nozione giuridica, ha assunto un ruolo rilevante nell’ambito delle organizzazioni internazionali, soprattutto per la realizzazione di taluni obiettivi, come la protezione ambientale, lo sviluppo sostenibile e i diritti umani.²³⁸

Essa quindi, soprattutto nell’ambito delle *Special Procedures* ma più in generale nel diritto internazionale dei diritti umani, ha un ruolo attivo, fornisce informazioni, testimonianze dirette, collabora a stretto contatto con l’esperto indipendente sia prima della visita,

²³⁷ ONU, *Statuto delle Nazioni Unite*, Preambolo, 1945.

²³⁸ S. MARCHISIO, *Corso di Diritto Internazionale*, supra note 116, p. 284.

all'inizio del mandato tramite le comunicazioni, durante la visita, tramite testimonianze dirette e proposte concrete da cui il mandatario può trarre spunto per le sue considerazioni e raccomandazioni finali, sia dopo il termine del mandato, attraverso una continua lotta per il rispetto dei diritti umani e il mantenimento di un canale di dialogo con il mandatario stesso, che può agevolarlo per il successivo meccanismo di *follow-up*.

Il punto di forza della società civile, che la rende così indispensabile ed efficace nell'ambito della protezione e promozione dei diritti umani, è rappresentato dalla sua diffusione che investe tutti i settori del tessuto sociale, includendo anche i gruppi minoritari e meno rappresentati da altre istituzioni (come per esempio quelle statali o politiche).²³⁹

Uno dei lati negativi della Società Civile è rappresentato dal fatto che essa sia esposta e vulnerabile alle misure intimidatorie spesso usate dagli stati o dalle organizzazioni (anche private) come deterrente per impedirne la collaborazione con i meccanismi di protezione dei diritti umani.²⁴⁰

Come può essere quindi tutelata la Società Civile? Si può cercare di difenderla attraverso due metodi: innanzitutto attraverso la denuncia, la documentazione e la divulgazione degli ostacoli che quotidianamente deve affrontare. Gli organi competenti possono venire a conoscenza di abusi e maltrattamenti che sono spesso riservati agli attori della Società Civile solo attraverso la denuncia e successivamente intervenire. In secondo luogo, la Società Civile deve partecipare a tutti gli eventi, conferenze, *briefing* e incontri disponibili, in modo da usufruire degli spazi che le sono concessi e sensibilizzare e coinvolgere quanti

²³⁹ In particolare gli attori della società civile che entrano in contatto con le *Special Procedures* sono: “le organizzazioni per i diritti umani (ONG, associazioni, gruppi a sostegno delle vittime), i difensori dei diritti umani, le coalizioni e i gruppi (per i diritti delle donne, per i diritti dei bambini, per i diritti dei minori, per i diritti ambientali), le persone con disabilità e le organizzazioni che le rappresentano, i gruppi riuniti in comunità (comunità indigene o minoranze), i gruppi di fedeli (chiese o gruppi religiosi), i sindacati (i sindacati del lavoro ma anche le associazioni legate alle professioni come le associazioni per i giornalisti, per i magistrati, degli studenti...), i movimenti sociali (i movimenti pacifisti, i movimenti degli studenti, i movimenti democratici), i lavoratori professionisti che contribuiscono direttamente all'implementazione dei diritti umani (i lavoratori volontari, gli avvocati, i dottori e il personale medico), i parenti delle vittime e le istituzioni pubbliche che includono anche le attività che promuovono i diritti umani (le scuole, le università e gli organi di ricerca)”. Fonte: UN, OHCHR, *Working with the United Nations Human Rights Programme, A Handbook for Civil Society*, supra note 46, p.119.

²⁴⁰ Oltre a minacce e intimidazioni, la Società Civile è spesso sottoposta a limitazioni dal punto di burocratico e giuridico. Le Associazioni della Società Civile possono incorrere, per esempio, in “limitazioni della tipologia di attività consentite, sanzioni di natura penale per le attività non registrate, restrizioni sulla registrazione di specifiche associazioni, restrizioni alle fonti di finanziamento, ecc.” oltre a “procedure amministrative onerose e misure discrezionali che scoraggiano gli attori della Società Civile e ne ritardano le attività”. Fonte: UN, OHCHR, *Guida pratica per la società civile, lo spazio della Società Civile e il sistema delle Nazioni Unite per i Diritti Umani*, Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani, Ginevra, 2014; p. 15-17.

più attori possibili.²⁴¹ “Tutta la comunità internazionale ha il dovere e la responsabilità condivisa di garantire loro sostegno e protezione”.²⁴²

Mentre la partecipazione della Società Civile è garantita e assicurata dal fatto che una collaborazione con le *Special Procedures* può solamente essere vista positivamente, non si può dire lo stesso per le entità statali che molto spesso decidono di ignorare gli appelli e le comunicazioni che giungono dai difensori dei diritti umani, preferendo non collaborare con essi.

Da quando esistono le *Special Procedures* si è notato che i mandati che hanno avuto più successo sono stati quelli in cui il mandatario aveva l'appoggio dello Stato a cui il mandato si rivolgeva e si era instaurata una relazione di fiducia reciproca.²⁴³ La cooperazione tra Stato e mandatario però è molto rara. Dal momento in cui gli Stati percepiscono i mandati come “punizione” da parte delle Nazioni Unite, tutta la procedura è vista come intrusiva nella sovranità statale e coercitiva, piuttosto che costruttiva e come un metodo per trovare una soluzione alle violazioni dei diritti umani.

Di conseguenza molto spesso gli stati negano l'accesso allo *Special Rapporteur* all'interno dei propri confini, precludendogli parzialmente di svolgere la propria missione e stabilire un rapporto di dialogo che potrebbe invece, essere molto utile.

Molti Stati, come già menzionato, offrono degli “inviti permanenti” per dimostrare alle organizzazioni internazionali di collaborare con la macchina dei diritti umani. Tali inviti però non sono vincolanti e, sebbene rappresentino un passo in avanti e siano un simbolo della buona volontà dello Stato, non possono vincolarlo a nessun obbligo legale. Qualora lo *Special Rapporteur* volesse entrare nei confini dello Stato per svolgere la missione affidatagli dal suo mandato, dovrebbe chiederne l'accesso al rispettivo governo e negoziarne le condizioni.²⁴⁴

Qualora il governo di un Paese decidesse di non collaborare, il mandatario potrebbe comunque portare a termine il proprio mandato attraverso altri strumenti e metodologie. Ciò

²⁴¹ *Ivi*, pp. 23-25.

²⁴² *Ivi*; p. 22.

²⁴³ A. NOLAN, R. FREEDMAN, T. MURPHY; *The United Nation Special Procedures System*, cap. 6, Brill Nijhoff, Leiden, Boston, 2017, p. 157.

²⁴⁴ *Ivi*, p. 161.

è stato provato dall'ex *Special Rapporteur* in Iran, Paese che ha esteso un invito permanente solo nel 2015. Il mandatario può avvalersi dei nuovi mezzi tecnologici per comunicare ed ascoltare le testimonianze della Società Civile tramite *Whatsapp*, *Skype*, *Google Hangouts* ed altri *social-media*, che permettono una comunicazione in tempo reale e in una modalità quasi priva di rischi. Senza contare che, la situazione all'interno del Paese può essere approfondita attraverso la mediazione di terze parti o ascoltando le informazioni fornite da rifugiati politici e comunità a cui è stato dato asilo da altri paesi o da persone che per esigenze lavorative hanno lasciato il paese d'origine.²⁴⁵

In ogni caso un canale di dialogo solido con il Paese ospitante è fondamentale per la buona riuscita della missione. Quando il rapporto tra le parti viene meno, si incorrono in problematiche e situazioni spiacevoli.

4.1 Quando lo Stato non collabora: Yash Ghai, *Special Rapporteur* in Cambogia

La decisione che lo Stato prende, se collaborare oppure no, non è di natura duale; la collaborazione può avere un raggio più o meno ampio, così come la non-collaborazione potrebbe interessare alcuni aspetti piuttosto che altri.²⁴⁶ In particolare, nel loro testo Ahmed Shaheed and Rose Parris Richter,²⁴⁷ individuano cinque sfaccettature di non-collaborazione che uno Stato potrebbe mettere in campo: innanzitutto, potrebbero privare il mandatario della possibilità di visitare il Paese (scelta più frequente), ma la non-cooperazione potrebbe consistere anche nel rifiuto di rispondere alle comunicazioni, in ritorsioni nei confronti di coloro che hanno collaborato con gli esperti indipendenti, in attacchi diretti ai mandatarî e infine nella più subdola strumentalizzazione dei meccanismi delle Nazioni Unite.²⁴⁸

²⁴⁵ *Ivi*, p. 173.

²⁴⁶ Per esempio, lo Stato potrebbe decidere di collaborare con le *Special Procedures* per quanto riguarda le comunicazioni, ma non concedere mai l'accesso al Paese ai mandatarî.

²⁴⁷ Ahmed Shaheed è un diplomatico, ex ministro degli esteri delle Maldive, ha assunto l'incarico di *Special Rapporteur* per il monitoraggio dei diritti umani in Iran nel 2002. Fonte: OHCHR, *Special Rapporteur on freedom of belief or religion*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/en/issues/freedomreligion/pages/freedom-religionindex.aspx>, ultimo accesso: 13/01/2021.

Rose Parris Richter è Consigliere Anziano dello *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite per la libertà di credo e religione. Fonte: LinkedIn, *Rose Parris Richter*, disponibile su: <https://www.linkedin.com/in/rose-parris-richter-19a4224/>, ultimo accesso: 13/01/2020.

²⁴⁸ A. NOLAN, R. FREEDMAN, T. MURPHY; *The United Nation Special Procedures System*, *supra* note 243, p. 160.

Questi rifiuti alla collaborazione sono molto limitanti per il mandatario. La scelta di non rispondere alle comunicazioni è il secondo problema (dopo il rifiuto di accesso al Paese) che le *Special Procedures* devono affrontare. Ad esempio, tra il 2008 e il 2013 sono state inviate un totale di 7901 comunicazioni, al 50.5% delle quali è stata data ufficialmente risposta. Sebbene la percentuale non rappresenti un dato totalmente negativo, si è visto che, analizzando le risposte, solo l'8% di esse conteneva delle informazioni concrete sui passi da intraprendere per rivolgersi alle violazioni dei diritti umani alle quali si faceva riferimento.²⁴⁹ Questi dati dimostrano chiaramente una partecipazione assolutamente insufficiente con il sistema delle comunicazioni e un grande limite per le *Special Procedures*.

Il problema delle possibili ripercussioni e intimidazioni che lo Stato potrebbe mettere in atto nei confronti di coloro che hanno collaborato con gli esperti indipendenti, invece, rappresenta un grande deterrente sia per gli individui o entità che vorrebbero assistere il lavoro dello *Special Rapporteur*, sia il mandatario stesso, che per non mettere a repentaglio i possibili informatori, si priva di potenziali testimonianze.²⁵⁰

Un altro problema, che mina la credibilità del mandatario, è rappresentato dagli insulti e dagli attacchi diretti alla sua persona. Spesso sono di natura sessista o razziale, altre volte avvengono sotto forma di accuse di cattiva condotta. Sebbene nella maggior parte dei casi siano assolutamente infondati, questo tipo di attacchi pubblici, che possono avvenire durante la missione *in loco*, durante dei *meeting* pubblici o durante dei dibattiti alle Nazioni Unite, sono nocivi per la reputazione dello *Special Rapporteur*.²⁵¹

Infine, uno Stato potrebbe non collaborare pienamente con l'organizzazione sminuendone o strumentalizzandone l'operato. Viene definita "*mandate-shopping*"²⁵² la pratica adottata da certi stati di estendere l'invito solo a quei mandati che non indagano sulle situazioni di

²⁴⁹ *Ivi*, p. 164.

²⁵⁰ Un piccolo passo avanti in questo senso è stato mosso: dal 2010 a questa parte, grazie alla Delibera 12/2 del 12 ottobre 2009, questo tipo di rappresaglie e intimidazioni nei confronti di chi collabora con i mandatarî vengono menzionate nei report annuali sottoposti al Consiglio per i Diritti Umani. Fonte: *Ivi*, p. 162.

²⁵¹ Eclatante è il caso della *Special Rapporteur* per i diritti umani in Myanmar, a cui vennero rivolte le seguenti parole da un monaco buddhista in un video che fece in breve tempo il giro del web: "Non pensare di essere una persona rispettabile, solo grazie alla tua posizione; per noi sei solamente una poco di buono". Fonte: CNN, *Top U.N. official slams Myanmar monk over 'whore' comments*, disponibile su: <https://edition.cnn.com/2015/01/22/world/myanmar-united-nations-wirathu/>, ultimo accesso: 13/01/2020.

Per altri esempi di questo tipo di veda: *Ivi*, p. 163, nota 32.

²⁵² Lett. "l'acquisto dei mandati", vedi *Ivi* p. 165.

violazioni di diritti umani più gravi e ingenti. Spesso i governi rifiutano l'accesso a dei mandati geografici, mentre accettano alcuni mandati tematici. O ancora, possono estendere degli "inviti permanenti" per dimostrare la collaborazione con le Nazioni Unite e acquisire una buona reputazione a livello internazionale, ma allo stesso tempo imporre delle condizioni molto limitanti a ogni visita. In alternativa, possono invitare degli esperti di diritti umani che però non appartengono alle *Special Procedures*, in modo da evitare un'indagine pubblica.

Spesso queste forme di non-collaborazione avvengono nei Paesi dove, la grande instabilità economica e l'incertezza politica, portano a gravi violazioni dei diritti umani.

È questo il caso della Cambogia, Paese messo in ginocchio da decenni di guerre e lotte intestine e sfiancato dal sanguinoso regime dei "Khmer Rossi".²⁵³

Per portare stabilità nel Paese e monitorare la situazione non solo politica ed economica, ma anche relativa ai diritti umani, durante gli Accordi di Pace di Parigi (1991), fu stabilito che fosse istituito un mandato geografico dalle Nazioni Unite, attraverso il quale un mandatario avrebbe testimoniato e cooperato per la diffusione, la protezione e la promozione dei diritti umani.²⁵⁴

I mandatarî si trovarono ad operare in un Paese in grande difficoltà, che cercava di ricostruire tutti i suoi apparati statali e di conformarsi a fatica agli *standard* imposti dalla società internazionale.

Com'era previsto, a fronte di molte altre difficoltà sul piano economico, politico, infrastrutturale e sociale, il governo trascurò volontariamente l'ambito che riguardava i diritti umani, visti molto spesso come ostacolo e limite a una più rapida ripresa economica o politica. Nessuno tra gli esperti indipendenti quindi, ebbe vita facile, ma tra tutti il caso più rappresentativo della non-collaborazione del governo con lo *Special Rapporteur* del Consiglio per i Diritti Umani riguardò l'inviato Yash Ghai.²⁵⁵

²⁵³ La dittatura del Partito Comunista dei "Khmer Rossi" durò ufficialmente dal 1975 al 1979 e provocò un numero altissimo di vittime, si stima tra l'1.5 e le 2 milioni. Fonte: J. NEALE; *Storia popolare della guerra in Vietnam*; Il Saggiatore; Milano; 2008; pp. 193-204.

²⁵⁴ Il mandato, uno dei più vecchi tra i mandati geografici, venne istituito nel 1993, tramite la Delibera 1993/9, del 19 febbraio 1993 dell'allora Commissione per i Diritti Umani. Fonte: M. KIRBY, *UN Special Procedures-Reflections on the Office of the UN Special Representative for Human Rights in Cambodia*, Melbourne Journal of International Law, Vol. 11, 2010, p.3.

²⁵⁵ Yash Ghai aveva già collaborato con molti governi e agenzie delle Nazioni Unite quando fu nominato mandatario per l'allora Commissione dei Diritti Umani, Fu *Special Rapporteur* in Cambogia dal 2005 al 2008. Fonte: *Ivi*, p.11.

Il professor Ghai, a causa del suo *background* accademico e delle sue precedenti collaborazioni, aveva improntato il suo lavoro sul piano “costituzionalista” e si era rivolto principalmente ai problemi riguardanti l’appropriazione indebita delle terre rurali da parte del governo e il sistema giuridico - legale dichiarato corrotto e anti-costituzionale. Il mandatario Ghai accusò pesantemente il governo: “[...] Invece di rispondere alle problematiche sollevate dagli esperti indipendenti e dalle Nazioni Unite, la risposta più frequente del Governo è stata l’elusione o l’accusa, la ricerca di un capro espiatorio e l’intimidazione”.²⁵⁶

Il governo cercò di screditare le affermazioni del mandatario, accusandolo dal punto di vista razziale e personale, dicendogli di tornare nel suo Paese di provenienza (il Kenya) dove sicuramente la situazione sarebbe stata “Cento volte peggiore”.²⁵⁷ Ma l’azione del governo non si limitò solo a questo. Dopo le pesanti affermazioni del professor Ghai, tutti gli ufficiali del governo (tra cui il Primo Ministro) si rifiutarono di incontrarlo e di collaborare con lui, delle forze armate furono inviate durante l’incontro tra il mandatario e dei contadini che erano stati recentemente sfrattati dalla propria terra e il visto per entrare nel Paese durante la sua seconda visita, gli fu concesso a fatica.²⁵⁸

Il sabotaggio all’operato dello *Special Rapporteur* da parte del governo culminò con la richiesta ufficiale delle sue dimissioni nel settembre del 2008. Il Consiglio per i Diritti Umani non rinnovò il mandato del professor Ghai che fu rimosso dall’incarico, lasciando il posto al *Rapporteur* successivo che dovette trattare la situazione nel modo più diplomatico possibile per riuscire a ricostruire un dialogo con il governo ormai perduto.²⁵⁹

²⁵⁶ UN, Report of the Special Representative of the Secretary-General for Human Rights in Cambodia, 4th sess, Agenda Item 2, UN Doc A/HRC/4/36, 2007. (Traduzione mia).

²⁵⁷ HRWatch, *Cambodia: Leading Rights Group Support UN Envoy*, disponibile su: <https://www.hrw.org/news/2007/12/18/cambodia-leading-rights-groups-support-un-envoy>, ultimo accesso: 13/01/2020.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ M. KIRBY, *UN Special Procedures- Reflections on the Office of the UN Special Representative for Human Rights in Cambodia*, *supra* note 254, p. 12.

5. Lavoro pubblico, educativo e normativo: il contributo dei media, delle ONG e delle OIG

Il lavoro svolto dalle *Special Procedures* è molto vasto e copre all'interno dell'ambito dei diritti umani svariati aspetti, impattando positivamente nella vita della popolazione globale.

Con uno spettro di azione così ampio e variegato, avere l'appoggio degli altri attori della società è fondamentale, se non indispensabile.

Come descritto nel paragrafo precedente, il rapporto con le entità statali, non è sempre facile. Esse, che vengono spesso definite come le entità con più potere all'interno del diritto internazionale, sono allo stesso tempo le meno incentivate a conformarsi agli *standard* internazionali di protezione e promozione dei diritti umani.²⁶⁰ Pertanto, le *Special Procedures* si appoggiano molto spesso ad altri attori e strumenti quali le Organizzazioni Non-Governative (ONG) e le Organizzazioni Intergovernative (OIG), utilizzando ogni giorno di più gli strumenti di diffusione moderni: i *mass media* (già presenti da molti decenni nella realtà sociale) e soprattutto i *social media*.

Come descritto in più punti, lo scopo principale dell'intero lavoro del Consiglio, ma più in generale dell'intera macchina che si occupa dei diritti umani, non è semplicemente di controllo e protezione, ma anche e soprattutto, di diffusione volta ad accrescere la consapevolezza individuale. L'individuo quindi viene messo a conoscenza dei propri diritti tramite un lavoro educativo che mira a raggiungere chiunque, in ogni parte del globo. In questa missione le ONG e le OIG svolgono un ruolo fondamentale.

5.1 La collaborazione con le ONG, un aiuto reciproco

Le Organizzazioni Non-Governative sono diventate negli ultimi decenni un pilastro fondamentale in tutti gli ambiti che riguardano la vita quotidiana dell'individuo. Esse “sono, sostanzialmente, delle ‘forze transnazionali’, dei ‘gruppi di pressione’ internazionali”.²⁶¹ Questo tipo di organizzazioni sono moltissime, se ne contano attualmente circa 40 mila.²⁶²

²⁶⁰S. JOSEPH, A. McBETH, *Research Handbook on International Human Rights Law*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2010, p. 115-139.

²⁶¹D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, *supra* note 42, p.35.

²⁶²UNION of INTERNATIONAL ASSOCIATIONS, *The Yearbook of International Organizations*, disponibile su: <https://uia.org/yearbook>, ultimo accesso: 14/01/2021.

Gli scopi e le finalità di ciascuna di queste organizzazioni sono differenti, così come il loro anno di nascita. I due elementi che invece le accomunano sono il fatto che

“[...] da un lato non possiedono scopo di lucro, [...] dall’altro, si tratta di enti la cui attività trascende le frontiere nazionali facendo appello a solidarietà umane e individuali specifiche ma a vocazione globale (religiose, politiche, economiche, sportive ...).”²⁶³

Per questo motivo le ONG sono state definite anche come “la coscienza del mondo”,²⁶⁴ poiché in grado di influenzare il corso degli eventi a dispetto della loro posizione più marginale nel diritto internazionale.

Nell’ambito dei diritti umani, le ONG possono dividersi in due categorie: quelle che rappresentano un determinato gruppo “identitario” (per esempio le ONG che difendono i diritti delle donne, piuttosto che della comunità LGBTQ, ecc.), oppure quelle che difendono i diritti umani più in generale (rientrano in questa categoria associazioni come *Amnesty International*, *HR Watch*, ecc.). In ogni caso la collaborazione delle *Special Procedures* con questo tipo di organizzazioni è risultata fondamentale in molti ambiti.

Innanzitutto, bisogna specificare che la relazione delle ONG e le Nazioni Unite risale ai primi decenni di vita dell’ONU. Già nello *Statuto delle Nazioni Unite*, all’articolo 71, si dà la possibilità al Consiglio Economico e Sociale (e quindi indirettamente alla Commissione per i Diritti Umani) alla collaborazione con le ONG.²⁶⁵

Questo articolo consentiva alle ONG di partecipare alle sessioni pubbliche della Commissione e di rilasciare affermazioni orali o scritte a proposito di diversi punti dell’agenda della Commissione. Successivamente fu loro concesso di partecipare a seminari, conferenze, discorsi pubblici, che in molti casi consentirono loro di stringere

²⁶³ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, supra note 42, p.35.

²⁶⁴ P. WILLETTS; *The Conscience of the World: The Influence of Non-Governmental Organizations on the UN System*; The Brookings Institution, Washington DC; 1996; A. CASSESE; *Human Rights in a Changing World*; Cambridge University Press, Cambridge, 1990; p.173; citato in: S. JOSEPH, A. McBETH, *Research Handbook on International Human Rights Law*; supra note 260.

²⁶⁵ Di seguito si riporta per intero il testo dell’art. 71: “Il Consiglio Economico e Sociale può prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrino nella sua competenza. Tali accordi possono essere presi con organizzazioni internazionali e, se del caso, con organizzazioni nazionali, previa consultazione con il Membro delle Nazioni Unite interessato.”. Fonte: UN, *Carta delle Nazioni Unite*, art. 71; 1945.

legami e canali di dialogo con vari Stati e promuovere il loro lavoro, mettendo in risalto anche i punti di maggiore criticità e le problematiche più ingenti.²⁶⁶

Se le basi legali per la partecipazione delle ONG all'interno del contesto delle Nazioni Unite furono gettate fin da subito, è attraverso la Delibera 1996/31, che si definiscono le modalità di partecipazione di ciascuna organizzazione. Le ONG furono divise in tre categorie che le distinguevano a seconda di criteri prestabiliti,²⁶⁷ destinandole a tre gruppi con diversi criteri di partecipazione.²⁶⁸

Quando si effettuò il passaggio dalla Commissione per i Diritti Umani al Consiglio per i Diritti Umani, nel 2006, si decise di mantenere la delibera 1996/31. Si optò però per un sistema di inclusione delle ONG che fosse il più dinamico possibile, in modo che si evolvesse con il tempo e non fosse ancorato a un passato anacronistico ma soprattutto che accrescesse la partecipazione delle ONG invece che ridurla.

In particolare, tra i benefici che furono apportati dalla collaborazione con le ONG ricordiamo il fatto che abbiano svolto un ruolo cruciale nella consolidazione della Procedura 1503,²⁶⁹ la loro presenza si sia rivelata in molti casi rilevante durante le negoziazioni dei trattati multilaterali, abbiano aiutato e aiutino gli *Special Rapporteurs* nella raccolta di informazioni durante i loro mandati e abbiano collaborato e continuano a collaborare con le corti internazionali per i diritti umani (come per esempio la Corte Inter-Americana dei Diritti Umani o la Corte Africana dei diritti Umani). Il loro ruolo è sicuramente fondamentale dopo l'entrata in funzione di un trattato, per verificare l'ottemperanza di una delle parti. Esse svolgono ottime attività di monitoraggio e *follow-up* laddove le situazioni sono critiche e possono influenzare il processo decisionale delle Organizzazioni Internazionali, comprese quelle impegnate dal punto di vista economico (come il Fondo

²⁶⁶ M. ABRAHAM; E. DZIURZYNSKI; *A new chapter for human rights: A Handbook on Issues of Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*; International Service for Human Rights, Friedrich Ebert Stiftung; Svizzera; 2006; pp. 90-91.

²⁶⁷ Tali criteri comprendevano: la tipologia di ONG, la sua *membership* e la misura in cui le sue attività fossero collegate al lavoro dell'ECOSOC. Fonte: *Ibidem*.

²⁶⁸ I gruppi prevedevano uno *status* consultivo generale, uno *status* consultivo speciale e le cosiddette "ONG *on the roster*", ovvero quelle ONG che non avendo uno *status* consultivo generale o speciale possono fornire occasionalmente delle informazioni utili alla Commissione. Fonte: *Ibidem*.

²⁶⁹ La Procedura 1503 fu la prima procedura con cui gli individui denunciavano violazioni di diritti umani alla Commissione. Fu creata nel 1970 e modificata successivamente varie volte. Fonte: *Ivi*, p. 62.

Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio, ecc.).²⁷⁰

5.2 La collaborazione con le OIG e un caso esempio: *Special Rapporteurs* e Unione Europea, il tema del diritto dei migranti ai confini dell'UE

Parlando di Organizzazioni Internazionali Intergovernative (OIG), ci si riferisce ad un argomento molto complesso e vasto. Esse, come da definizione, “costituiscono i primi soggetti derivati del diritto internazionale, in aggiunta ai soggetti originari di quell'ordinamento che, tradizionalmente, sono gli stati”.²⁷¹ Hanno fatto la loro comparsa nel XIX secolo, ma è solo dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale che hanno assunto un ruolo determinante nella società ma anche nel diritto internazionale. La loro importanza deriva anche dal fatto che coprono tutti i servizi legati alle attività dell'uomo e

Avendo una personalità giuridica propria, indipendente da quella dei loro membri, esse sono diventate una fonte autonoma del diritto internazionale. Pur restando assoggettate al diritto internazionale, esse non cessano di contribuire notevolmente al suo sviluppo, al punto che si è potuto parlare talvolta del loro ‘potere quasi legislativo’.²⁷²

Già da questa definizione si può evincere l'importanza che esse ricoprono all'interno della società, tale da poter influenzare, oltre alla vita del singolo individuo, anche quella degli Stati.

Le OIG possono operare a livello regionale o internazionale. Tra le più famose e influenti OIG a livello internazionale c'è certamente l'ONU, mentre a livello regionale svariate OIG sono presenti in tutti i continenti, una fra tutte, l'Unione Europea.

Al contrario delle ONG, istituzioni private senza scopo di lucro che rispondono al diritto nazionale dello Stato in cui nascono e non sono “direttamente ‘catturate’ dal diritto

²⁷⁰ *Ivi*, pp. 123-128.

²⁷¹ D. CARREAU, F. MARRELLA, *Diritto Internazionale*, *supra* note 42, p. 33.

²⁷² *Ibidem*.

internazionale”²⁷³ le OIG nascono come un accordo internazionale tra tre o più stati, hanno uno statuto o una carta costitutiva che le regola, ne definisce lo scopo e la struttura.

Grazie alla loro grande rilevanza in ambito giuridico e politico, sono alleati indispensabili nella lotta contro le violazioni dei diritti umani. Per questo motivo, molto spesso collaborano con i meccanismi di protezione, con le *Special Procedures* e con molte altre organizzazioni che si occupano di questi temi.

In questo senso è stata di fondamentale importanza la collaborazione tra le *Special Procedures* del Consiglio per i Diritti Umani e l’Unione Europea a proposito di un tema molto sentito degli ultimi anni: la crisi migratoria che sta interessando le zone di confine europee e più in generale tutto il territorio dell’UE.

Il processo migratorio ha avuto inizio negli anni ‘90, facendosi via via più consistente e interessando svariate zone di frontiera dell’Unione Europea. L’ingente carico di vittime²⁷⁴ e i frequenti appelli da parte delle organizzazioni umanitarie, hanno portato l’allora Commissione per i Diritti Umani, all’istituzione, di un mandato tematico che riguardasse i diritti dei migranti.²⁷⁵

Dato il prolungarsi della situazione, il mandato fu rinnovato nel corso degli anni e tutt’oggi rimane in vigore.²⁷⁶

Vari *Special Rapporteurs* si sono succeduti in questo incarico, esaminando diversi Paesi.

Un particolare *focus* è stato dato all’Unione Europea, in special modo da Francois Crépeau, *Special Rapporteur* per i diritti dei migranti in carica dal 2011 al 2017.²⁷⁷ L’Unione Europea, al contrario degli esempi riportati precedentemente, ha sempre dimostrato grande collaborazione e disponibilità, facilitando il processo di comunicazione, di dialogo e soprattutto le visite *in loco*.

²⁷³ *Ivi*, p. 21.

²⁷⁴ Le stime indicano che solo tra il 1998 e il 2012 siano morte più di 16mila persone, provenienti da vari Paesi, nel tentativo di raggiungere l’Europa. Fonte: OHCHR, *EU Border Management: Protecting the rights of the Migrants*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/ProtectingRightsOfMigrants.aspx>, ultimo accesso: 15/01/2021.

²⁷⁵ UN, Commission on Human Rights, *Human Rights of Migrants*, 55th session, E/CN.4/RES/1999/44, 1999.

²⁷⁶ Correntemente, il ruolo di *Special Rapporteur* per i diritti dei migranti è stato affidato a Felipe González Morales. Fonte: OHCHR, *Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>, ultimo accesso: 15/01/2021.

²⁷⁷ OHCHR, *SR Migrants, François Crépeau, former Special Rapporteur on the human rights of migrants*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/FrancoisCrepeau.aspx>, ultimo accesso: 17/01/2021.

Sono state effettuate frequenti visite alle cosiddette “zone rosse”²⁷⁸ maggiormente interessate dal fenomeno, e interviste e colloqui sia al personale governativo che gestiva la situazione in queste zone, sia ai testimoni che avevano intrapreso in prima persona la migrazione.

Visitando i centri di detenzione²⁷⁹ e riportando un quadro chiaro, sintetico e veritiero alle persone ai vertici dell’Unione Europea, si è potuto fare chiarezza e mettere in campo maggiori risorse, allocate in maniera sistematica e mirata.

Le raccomandazioni degli *Special Rapporteurs* hanno fatto in modo che l’Unione Europea intervenisse in prima persona per salvare molte vite a rischio, per promuovere lo stanziamento di fondi destinati all’accoglienza dei migranti con particolare attenzione alla situazione delle donne e dei bambini non accompagnati. Sono state promosse inoltre molte campagne improntate sulla condivisione e votate a condannare con forza comportamenti xenofobi e razzisti.

Lo scopo di entrambe le istituzioni è stato, ed è tutt’ora quello di cercare di salvare e accogliere, tramite un sistema ben funzionante e organizzato, l’ingente numero di migranti che ogni giorno lotta per entrare nell’Unione Europea. L’aiuto congiunto ha senz’altro portato a dei grandi benefici, soprattutto dal punto di vista dell’informazione e della risonanza che è stata attribuita al problema. Indubbiamente molto rimane ancora da fare, ma l’impressione è che si stia andando verso la direzione giusta, a fronte di una collaborazione (tra Bruxelles e le *Special Procedures*) doverosa e vantaggiosa.

Per concludere, è emblematico e significativo il discorso di Nigel Rodley, avvocato, ex *Special Rapporteur* e attivista che ha dedicato la propria vita al rispetto e alla promozione dei diritti umani:

²⁷⁸ Ci si riferisce a quei Paesi ai confini dell’Unione Europea che sono generalmente più soggetti a arrivi di migranti, sia via mare che via terra, come Grecia, Italia e Malta. Fonte: HRC, *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau, A/HRC/29/36, 2015.*

²⁷⁹ Sono definiti “centri di detenzione” quelle strutture in cui vengono detenuti i migranti che hanno avuto accesso ad un paese illegalmente. In via teorica, i centri di detenzione dovrebbero trattenere i “detenuti” solo per brevi periodi. Tuttavia è stato confermato che molte persone rimangono prigioniere di queste strutture per mesi o addirittura anni, anziani, donne e bambini compresi. Queste strutture, molto spesso, non sono adeguate agli *standard* internazionali dei diritti umani e provocano gravi danni alla salute mentale dei migranti, causando loro disturbi post- traumatici, ansia e depressione. Per questo motivo sono stati e sono tutt’ora al centro dell’agenda degli *Special Rapporteurs* e di tutte le organizzazioni che si battono contro le violazioni dei diritti umani. Fonte: *Ibidem.*

Nessuno di noi per conto nostro, inclusi i Governi, possiede un quadro completo della situazione, dispone delle idee migliori o è a conoscenza di tutte le ragioni alla base dei problemi che stiamo cercando di risolvere. Possiamo solo trarre beneficio dalla saggezza collettiva, ecco perché è così importante ascoltare il parere di tutti, specialmente di coloro che fanno fatica a far sentire la propria voce, prima di prendere una decisione. Per esempio, il Comitato per i diritti umani raccoglie informazioni da molteplici fonti: i Governi, le Nazioni Unite e la società civile. Questo ci consente di produrre le raccomandazioni e osservazioni conclusive, inerenti alle misure pratiche che i Governi devono intraprendere per allineare maggiormente le rispettive politiche e le prassi agli obblighi sottoscritti ai sensi dei trattati che hanno ratificato.²⁸⁰

Queste parole devono rappresentare un monito per tutti coloro che si battono per la tutela e l'affermazione dei diritti umani a livello globale. A fronte di un tema che ha una portata universale, come i diritti umani, l'individualismo non può essere contemplato. La cooperazione è l'unico strumento attraverso cui poter raggiungere la piena affermazione dei diritti umani dell'individuo.

²⁸⁰ Dal discorso di Nigel Rodley al Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, 2014.

Capitolo IV: Le *Special Procedures* e l'implementazione dei diritti umani

Per concludere l'analisi fatta fino a questo momento sulle *Special Procedures*, la loro nascita, il loro ruolo all'interno delle Nazioni Unite, dopo aver esaminato più nel dettaglio la figura dello *Special Rapporteur* come cardine e unità di misura dell'intero sistema e aver tracciato una mappa che collega questo meccanismo di protezione e promozione dei diritti umani alle altre entità presenti nel diritto internazionale, è doveroso analizzare quanto effettivamente esso abbia influito in ambito nazionale prima e internazionale poi.

È necessario inoltre, valutare e quantificare in maniera precisa, l'espansione nel corso degli anni di questa istituzione. Il numero dei mandati è andato crescendo o decrescendo? L'aumento o la diminuzione del numero dei mandati è stato graduale nel tempo o ha seguito un andamento oscillatorio e difficile da tracciare?

Infine, è doveroso soffermarsi sulla risposta di ciascun gruppo regionale, così da individuare in quali zone geografiche e soprattutto in quali Stati le *Special Procedures* siano state utilizzate come strumento concreto per la tutela e la promozione dei diritti umani e laddove invece il loro utilizzo sia stato strumentalizzato a favore della tutela dell'entità statale più che dell'individuo.

1. Quanto le *Special Procedures* hanno influito nel quadro generale di promozione e diffusione dei diritti umani

Dopo aver esaminato nel dettaglio il funzionamento, la struttura e il lavoro delle *Special Procedures* è necessario analizzare quanto queste abbiano effettivamente influito nello scenario del diritto sia nazionale che internazionale.

Sebbene il sistema sia stato definito da molti “uno dei più efficaci strumenti del sistema internazionale dei diritti umani”,²⁸¹ lo scopo di questo capitolo è di esaminare quanto in realtà questo meccanismo di protezione e attuazione sia riuscito nel suo intento, sia a livello nazionale, che nell'ottica globale.

²⁸¹ T. PICCONE, *The Contribution of the UN's Special Procedures to national level implementation of Human Rights Norms*, *supra* note 5.

In questo senso, il contributo a livello nazionale è molto difficile da attestare. Non avendo un valore vincolante, il ruolo svolto dalle *Special Procedures* non è sempre facile da riconoscere, soprattutto in riferimento agli attori statali, che a fronte di un miglioramento dei diritti umani, raramente identificano nei mandatarî o nelle missioni da loro svolte, la fonte di ispirazione che ha portato o dato il via al progresso in quel determinato ambito dei diritti umani.²⁸² Dal momento che non è possibile procedere ad un'analisi Stato-per-Stato o mandato-per-mandato, a causa della grande quantità di soggetti che nel corso degli anni sono stati investiti da questo sistema, si procederà ad un'analisi più generale, volta, attraverso una serie di esempi e casi studio, a sostenere la tesi dell'intero elaborato e cioè che le *Special Procedures* abbiano largamente contribuito alla promozione e protezione dei diritti umani. Si analizzeranno i casi più recenti, in modo da avere dei dati aggiornati e poter dare un quadro della situazione attuale. Questi dati verranno poi messi a confronto con i conî d'ombra nel sistema delle *Special Procedures*. I punti deboli del sistema, che sono stati già accennati nel corso del testo,²⁸³ verranno ripresi, allargando la visuale non solo al singolo mandatario ma all'intera istituzione, in modo da poter avere un quadro più generale e completo.

L'analisi a livello globale invece, verrà affrontata attraverso lo studio del cambiamento e dell'innovazione di norme, manuali e procedure a livello di diritto internazionale. Si analizzeranno in special modo alcune introduzioni apportate direttamente dai mandatarî delle *Special Procedures*. Gli esempi apportati non saranno i più recenti e attuali, ma i più rappresentativi. Si descriveranno i casi in cui gli *Special Rapporteurs*, grazie al loro lavoro hanno colmato un vuoto che altrimenti avrebbe rappresentato una lacuna nel diritto internazionale. Si vedrà come tali introduzioni abbiano supportato la causa di tutela e promozione dei diritti umani, risultando fondamentali nel corso degli anni fino al periodo attuale.

²⁸² *Ibidem*.

²⁸³ Un *focus* particolare a proposito della figura dello *Special Rapporteur* in questo senso è già stato dato al capitolo II, paragrafo 3.

1.1 Il contributo all'implementazione dei diritti umani a livello nazionale

Dal loro primo mandato geografico nel 1967, continuando con l'introduzione dei mandati tematici, dal 1980 in poi, le *Special Procedures* hanno potuto visitare quasi tutti i paesi del mondo, con poche eccezioni.²⁸⁴

Il modo in cui hanno operato sul territorio è stato di volta in volta diverso. Ogni mandatario ha seguito una linea d'azione diversa, ognuno di essi ha lasciato un contributo, un punto di partenza per altri mandatarî che hanno potuto seguire le orme dei predecessori, apportando dei cambiamenti lì dove necessario, implementando e innovando continuamente ogni mandato. Non è possibile quindi tracciare uno schema predefinito, come non è possibile esaminare mandato per mandato e come questo abbia influito in ogni regione del mondo, dalle origini del sistema fino ad oggi.

Le azioni dei vari *Rapporteurs* e dei Gruppi di Lavoro sono state molteplici. Alcune volte hanno portato a modifiche dirette al diritto interno di un Paese, altre volte hanno migliorato la situazione per alcuni gruppi della società, incanalandone gli sforzi e incoraggiando un cambiamento che altrimenti avrebbe impiegato molto più tempo per compiersi. Altre volte ancora sono stati decisivi nel salvaguardare la vita di alcune persone, fossero essi attivisti per i diritti umani, prigionieri politici, minoranze della società, eccetera.

Innanzitutto è necessario evidenziare quali sono i fattori chiave per garantire un impatto significativo e dei risultati efficaci delle *Special Procedures* all'interno di un Paese.

Nel suo articolo "*The Contribution of the UN's Special Procedures to national level implementation of Human Rights norms*",²⁸⁵ Ted Piccone²⁸⁶ illustra chiaramente i punti che sono necessari per la buona riuscita di una missione all'interno di un Paese.

²⁸⁴ I paesi che, con il passare dei decenni non furono mai toccati dal meccanismo delle *Special Procedures* sono molto pochi: Andorra, Antigua and Barbuda, Monaco, Palau, Saint Kitts and Nevis e San Marino, sono tra i Paesi che, non avendo mai ricevuto una richiesta ufficiale di accesso, non sono mai stati visitati dal sistema delle *Special Procedures*. Si annoverano Barbados, Brunei Darussalam, Djibouti, Dominica, Eritrea, Eswatini, Grenada, Guinea, Luxembourg, Micronesia, Nauru, Saint Lucia, Sao Tome e Principe, Surinam, Tonga e Vanuatu, tra i Paesi che, sebbene siano stati sollecitati a consentire una visita all'interno del loro territorio, non sono mai stati esaminati da alcun mandatario. Fonte: OHCHR, *Table of States not yet visited by any mandate holder*, disponibile su: <https://spinternet.ohchr.org/Statesnotyetvisited.aspx?lang=en>, ultimo accesso: 02/02/2021.

²⁸⁵ Lett. "Il contributo delle *Special Procedures* delle Nazioni Unite all'implementazione a livello nazionale delle norme per i diritti umani". Fonte: T. PICCONE, *The Contribution of the UN's Special Procedures to national level implementation of Human Rights Norms*, *supra* note 5.

²⁸⁶ Ted Piccone è un membro anziano del Centro per la Sicurezza, Strategia e Tecnologia nel programma di Politica Estera alla Brookings e capo ufficio nel "World Justice Project". È stato un consigliere nell'amministrazione Clinton per quanto riguarda la politica estera. Fonte: BROOKINGS, *Ted Piccone*, disponibile su: <https://www.brookings.edu/experts/ted-piccone/>, ultimo accesso: 04/02/2021.

Per prima cosa è necessario ricordare che le Nazioni Unite rappresentano un'istituzione dotata di grande credibilità, elemento che sicuramente rappresenta un punto a favore per tutti coloro che lavorano per questa organizzazione. L'ONU gode dell'attenzione pubblica internazionale, oltre che del favore di molte altre organizzazioni.²⁸⁷

Il tempismo è senz'altro un altro elemento fondamentale che influisce nella riuscita della visita. Molto spesso il momento giusto per visitare un Paese dipende dalla sua situazione politica interna. Si è potuto notare che è più semplice apportare influenze esterne in Paesi che stanno affrontando un periodo di transizione rispetto a quelli con un regime politico più chiuso o segnato da guerre civili.²⁸⁸ È appunto durante tali periodi, che un mandatario può influenzare maggiormente gli attori chiave della società, spingendoli verso una politica di tutela e promozione dei diritti umani.

La preparazione della visita è di assoluta rilevanza per la riuscita della missione. Il mandatario deve essere ben preparato sulla situazione interna al Paese, la visita dev'essere organizzata nel dettaglio e il report finale deve basarsi su prove chiare che evidenzino e sostengano le raccomandazioni finali, in modo da non lasciare adito a fraintendimenti.²⁸⁹ A questo proposito, sono proprio i fraintendimenti, le incomprensioni e le interpretazioni sbagliate che spesso vengono attribuite a una frase o a una dichiarazione del *Rapporteur* che possono compromettere la visita e, in alcuni casi, la credibilità delle Nazioni Unite.

È sicuramente fondamentale che il governo collabori e quindi consenta l'ingresso del mandatario all'interno del proprio territorio,²⁹⁰ il dialogo è un altro elemento principale di conseguenza, una buona collaborazione è rappresentata anche dalla propensione da parte dei ministri del governo, altri rappresentanti influenti e enti di spicco all'interno della società, a rilasciare ai mandatarî interviste, oltre lasciare loro una grande possibilità di manovra all'interno del paese, cercando di limitarne il meno possibile l'operato.²⁹¹

Altro elemento non direttamente dipendente dal mandatario ma assolutamente rilevante per la buona riuscita della missione è una buona partecipazione della Società Civile, delle ONG

²⁸⁷ T. PICCONE, *The Contribution of the UN's Special Procedures to national level implementation of Human Rights Norms*, *supra* note 5, p. 216.

²⁸⁸ *Ibidem*.

²⁸⁹ *Ibidem*.

²⁹⁰ Anche se, come visto in alcuni degli esempi precedenti, molti mandati possono avere un impatto positivo nonostante il mandatario non abbia avuto accesso al Paese. Ciò è stato possibile sia con il primo mandato in Sudafrica (si veda il capitolo I), ma anche in seguito, soprattutto grazie alle nuove tecnologie che consentono ai mandatarî di lavorare anche "a distanza".

²⁹¹ *Ivi*, p. 217.

e degli altri enti, i quali devono esprimere in maniera chiara e tempestiva le loro accuse e le loro testimonianze. Inoltre, questi gruppi devono essere disposti a collaborare con le *Special Procedures* anche dopo la missione, in modo da garantire un efficace sistema di *follow-up*. Tuttavia, l'affidarsi agli altri enti della società, rappresenta tanto un vantaggio quanto un rischio per il mandatario, che potrebbe venire da questi manipolato. Gli altri enti potrebbero cercare la solidarietà del mandatario solo per sfruttarne l'influenza per ottenere più visibilità o strumentalizzandolo per garantire più pubblicità per una sua campagna per i diritti umani, accusando il governo ma senza averne le prove.²⁹²

Strumenti fondamentali che rappresentano però una lama a doppio taglio sono, come già riportato nel testo, i *mass media*. Se da un lato diffondono le comunicazioni e l'operato del *Rapporteur* o del Gruppo di Lavoro, dall'altro possono complicare la missione, attirando critiche e dissapori da parte dello stato.²⁹³

Infine, è senza dubbio rilevante per il successo di una missione, l'aiuto fornito dagli altri organismi delle Nazioni Unite già presenti sul territorio. Questi possono essere numerosi e ben organizzati e quindi fornire un appoggio non indifferente al mandatario, oppure, come succede in molti casi, possono costituire una presenza flebile, a malapena in grado di aiutare gli esperti in missione ad organizzare la visita.²⁹⁴

Come si è potuto notare quindi, molti sono gli elementi che possono influire sulla buona riuscita dell'operato di uno *Special Rapporteur*. Ciò rende le *Special Procedures* un'istituzione complessa che, dovendo tener conto di molti fattori, si basa su un equilibrio più precario rispetto ad altre.

Se talvolta, come anticipato, è molto difficile stabilire quali provvedimenti legislativi siano stati promossi grazie all'intervento delle *Special Procedures*, in certi casi si può tuttavia evidenziare un filo diretto tra l'influenza dei mandatarî e il progresso dei diritti umani all'interno del Paese.

Alcuni casi esempio possono essere individuati già nell'analisi dei mandati più recenti. Solo negli ultimi 4-5 anni, possiamo notare diversi esempi dell'influenza dei *Rapporteurs* a livello normativo e politico in alcuni tra i paesi visitati.

²⁹² *Ibidem*.

²⁹³ *Ibidem*.

²⁹⁴ *Ibidem*.

Partendo dalle modifiche a livello legislativo²⁹⁵ che i mandatari contribuirono ad apportare in alcuni dei Paesi visitati, un primo esempio è rappresentato dal Portogallo. Nel 2016 il Portogallo ricevette la visita di un *Rapporteur* riguardo al diritto della popolazione ad un alloggio e ad abitazioni adeguate.²⁹⁶ Il *Rapporteur*, a seguito di una visita sul luogo raccomandò allo Stato di adeguarsi agli standard internazionali. Tre anni più tardi, nel 2019, il Portogallo varò una legge sulle abitazioni²⁹⁷ che mirava a garantire un alloggio sicuro ai soggetti maggiormente in difficoltà, per esempio, tutelando dallo sfratto persone minorenni, anziani, persone con disabilità, senzatetto e persone vittima di violenza di genere. Lo sfratto, come suggerito dal *Rapporteur* nelle sue raccomandazioni finali,²⁹⁸ sarà eseguito solo a seguito della proposta di alternative accettabili e solo a seguito di consulenze legali, aiuto e consultazioni a titolo informativo per conto delle vittime.

Sebbene l'intervento delle *Special Procedures* non sia menzionato nella nuova legge sulle abitazioni, è innegabile che esse abbiano avuto un ruolo significativo nella stesura di questa nuova legge.

Altri casi come quello del Portogallo si possono trovare in tutti i continenti. In Canada, per esempio, successivamente alla visita dello *Special Rapporteur* sulla violenza contro le donne,²⁹⁹ si sono abrogate tutte le ancora vigenti norme derivanti dall'*Indian Act*,³⁰⁰ in particolar modo quelle relative a comportamenti discriminatori nei confronti di donne e

²⁹⁵ I seguenti casi esempio sono stati tratti da: OHCHR, *Impact of the work of Special Procedures: Legislative reform*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Legislativereform.aspx>, ultimo accesso: 08/02/2021.

²⁹⁶ Il mandato a cui si fa riferimento fu istituito il 17 aprile del 2000 con la delibera 2000/9. Esso si concentrava sul diritto ad un'abitazione adeguata, come uno dei tasselli formanti il più ampio diritto a standard di vita adeguati. Il primo *Rapporteur* fu Miloon Kothari, mentre nel 2016, l'anno della visita in Portogallo, il mandato era passato a Leilani Farha. Fonte: OHCHR, *Housing, About the mandate*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Mandate.aspx>, ultimo accesso: 05/02/2021.

²⁹⁷ Si parla qui della "*Basic Housing Law*", varata il 5 luglio 2019 dal parlamento portoghese. Fonte: ONE ADVICE, *Portuguese Parliament Passes a New Housing Law*, disponibile su: <https://oneadvice.biz/index.php/en/portugal/480-portuguese-parliament-passes-a-new-housing-law>, ultimo accesso: 05/02/2021.

²⁹⁸ Per informazioni più dettagliate sul report si veda: GA, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non - discrimination in this context*, A/HRC/34/51/Add.2, 2017.

²⁹⁹ Il mandato a cui si fa riferimento riguarda lo *Special Rapporteur* sulla "Violenza contro le donne, le sue cause e le sue conseguenze". Fu istituito il 4 marzo 1994, tramite la delibera 1994/45. L'attuale mandatario, in carica dal 2015 è Dubravka Šimonovic. Fonte: OHCHR, *Special Rapporteur on violence against women, its causes and its consequences*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>, ultimo accesso: 08/02/2021.

³⁰⁰ Il cosiddetto "*Indian Act*" rappresenta una legge federale canadese entrata in vigore nel 1876, con cui il governo si proponeva di controllare tutto ciò che riguardava la vita degli Indiani della zona: il loro status, l'aggregazione in tribù e le loro riserve. È in vigore ancora oggi e mantiene in buona misura, i suoi caratteri originali, sebbene sia stato modificato più volte nel corso degli anni. Fonte: INDIGENOUS FOUNDATIONS, *The Indian Act*, disponibile su: https://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/the_indian_act/, ultimo accesso: 08/02/2021.

ragazze indigene. La visita del mandatario è avvenuta tra il 13 e il 23 aprile 2018. L'abrogazione delle vecchie norme relative agli indigeni cominciò dall'anno successivo. Il *Rapporteur*, a seguito della messa in atto delle sue raccomandazioni, che erano state presentate nel rapporto finale stilato a conclusione della sua visita,³⁰¹ rilasciò una dichiarazione alla stampa in cui approvava l'operato dello Stato e ringraziava tutti coloro che avevano collaborato con lui e con il governo per cambiare delle norme assolutamente anacronistiche e fuori luogo nella società del XXI secolo. In questo caso, il cambiamento legislativo è frutto diretto della visita del mandatario, il cui contributo al miglioramento del diritto interno canadese è innegabile.

Infine, sempre guardando a casi recenti, che si riferiscono a temi attuali e molto discussi, le *Special Procedures* hanno dato il loro contributo a livello normativo e legislativo nel 2019, in Slovacchia. Questa volta non si trattò di un intervento dettato da raccomandazioni a seguito di una visita diretta al Paese, bensì da una comunicazione. Il 29 novembre 2019, il Gruppo di Lavoro sulla discriminazione contro le donne e le ragazze³⁰² e lo *Special Rapporteur* sul diritto al godimento da parte di tutti dei più alti standard in materia di salute mentale e fisica,³⁰³ inviarono una comunicazione congiunta³⁰⁴ al Consiglio Nazionale della Repubblica di Slovacchia, grazie alla quale esso respinse una proposta di legge volta a limitare il diritto all'aborto delle donne.³⁰⁵

Questo esempio è un'ulteriore prova di come il sistema delle *Special Procedures* possa intervenire anche a distanza per tutelare i diritti degli individui.

³⁰¹ Per informazioni dettagliate sul rapporto si veda: GA, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and its consequences*, A/HRC/41/42/Add.1, 2019.

³⁰² Si menziona in questo caso il mandato sulle "Discriminazioni contro le donne e le ragazze" affidato a un Gruppo di Lavoro (e non ad un singolo *Special Rapporteur*). Il mandato fu istituito solo nel 2010, tramite la delibera 15/23. Inizialmente il nome del mandato era "Gruppo di Lavoro contro le discriminazioni nei confronti delle donne nella legge e nella pratica". Fu modificato nel 2019 tramite la risoluzione 41/6 con quello attuale. Fonte: OHCHR, *Working Group on discrimination against women and girls*, disponibili su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/WGWomenIndex.aspx>, ultimo accesso: 08/02/2021.

³⁰³ Il mandato riguardante lo "*Special Rapporteur* sul diritto da parte di tutti di godere dei più alti standard raggiungibili di salute mentale e fisica", fu istituito nel 2002, tramite la delibera 2002/31. Nel 2019, periodo in cui fu mandata la comunicazione congiunta alla repubblica Slovacca, il mandatario era Dainius Puras, rimasto in carica fino al 2020. Fonte: OHCHR, *Special Rapporteur in the right to physical and mental health*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/SRRightHealthIndex.aspx>, ultimo accesso: 08/02/2021.

³⁰⁴ Per il testo della comunicazione si veda il seguente link: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=24989>, ultimo accesso: 08/02/2021.

³⁰⁵ Attualmente l'aborto in Slovacchia è consentito liberamente fino alle 12 settimane di gravidanza, se la vita della madre è a rischio o se lo sviluppo fetale è anomalo. Fonte: OHCHR, *Impact of the work of Special Procedures: Legislative reform*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Legislative-reform.aspx>, ultimo accesso: 08/02/2021.

L'influenza di questo meccanismo di promozione e protezione dei diritti umani non si limita ad agire solo a livello normativo, ma anche a livello politico,³⁰⁶ rappresentando così una voce autorevole in molti altri ambiti della vita di un Paese, grazie alla sua capacità di adattamento che gli consente di evolversi con le politiche statali.

Innanzitutto, è interessante notare come questa istituzione abbia esteso il proprio lavoro anche agli stati più piccoli, cercando di controllare anche quelle zone che, talvolta, non vengono incluse negli accordi e nei trattati internazionali.

Lo Stato del Vaticano, per esempio, ha ratificato, nel corso degli anni, una quantità piuttosto esigua di convenzioni internazionali rispetto a molte altre entità statali.³⁰⁷

Anche per questo motivo, le *Special Procedures*, sono uno strumento fondamentale per dare un'occhiata più da vicino alla situazione dei diritti umani laddove gli altri strumenti internazionali non arriverebbero.

In particolare, nel febbraio del 2019, lo *Special Rapporteur* sulla tratta dei bambini³⁰⁸ collaborò con la Santa Sede per indagare sulle accuse di abusi sessuali su minori riguardanti alcuni membri del clero. La pressione internazionale che spingeva per chiedere maggior chiarezza a proposito di tali accadimenti, spinse il Vaticano a ridurre il livello di segretezza che da sempre proteggeva i membri del clero, abolendo così una politica che li aveva sempre riparati dal potere secolare. Inoltre, il Papa, a seguito dell'intervento dello *Special Rapporteur*, rese più rigorosa la legge canonica contro la pornografia minorile.

Un altro esempio molto concreto a proposito di come la politica di uno Stato possa essere influenzata dal lavoro dei mandatarî, è rappresentata dal caso dell'Armenia. Molto recentemente infatti, attraverso una comunicazione congiunta, lo *Special Rapporteur* sulle

³⁰⁶ I seguenti esempi sono stati tratti da: OHCHR, *Impact of the work of Special Procedures: Policy reform*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Policyreform.aspx>, ultimo accesso: 08/02/2021.

³⁰⁷ Per l'elenco delle convenzioni ratificate dallo Stato del Vaticano si veda: Stato della Città del Vaticano, *Adesione a Convenzioni Internazionali*, disponibile su: <https://www.vaticanstate.va/it/stato-governo/rapporti-internazionali/adesione-a-convenzioni-internazionali.html>, ultimo accesso: 08/02/2021.

³⁰⁸ Il nome per intero del mandato è “*Special Rapporteur* sulla tratta, lo sfruttamento sessuale dei bambini, inclusa la prostituzione minorile e la pedo-pornografia e altro materiale usato per l'abuso sessuale dei bambini”, fu istituito nel 1990, tramite la delibera 1990/68. Il mandatario vigente al momento della missione nello Stato del Vaticano era Maud de Boer-Buquicchio, che concluse il mandato nel 2020. Fonte: OHCHR, *Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx>, ultimo accesso: 09/02/2021.

disabilità³⁰⁹ e lo *Special Rapporteur* sull'educazione,³¹⁰ intimarono il governo dell'Armenia a rivedere una legge che, nel caso fosse stata approvata, avrebbe rappresentato una discriminazione nei confronti di persone con disabilità, includendo anche discriminazioni basate sullo status finanziario di alcune famiglie. A seguito di questa comunicazione, la risposta dello Stato arrivò prontamente, annunciando che il progetto di legge era stato fermato.

Sebbene questi casi rappresentino solo una piccola parte dell'universo di interazioni e azioni che il sistema delle *Special Procedures* svolge quotidianamente, costituiscono un valido esempio per capire quanto strettamente e quanto profondamente esso influenzi e influisca nell'apparato legislativo e politico degli Stati che prende in esame.

Oltre all'impatto nel diritto interno però, molte volte, grazie alle comunicazioni dei mandatarî o alle loro raccomandazioni, si sono potute salvare centinaia di vite, migliorando i diritti umani della popolazione. In molti casi, l'effetto positivo della visita degli esperti è risultato nella scarcerazione immediata o sospensione della condanna di prigionieri politici, attivisti per i diritti umani o semplici cittadini detenuti illegalmente.³¹¹

Infine, è interessante osservare come si sia modificato nel tempo l'Indice di Sviluppo dei Diritti Umani all'interno di un Paese prima e dopo l'avvento delle *Special Procedures*.³¹²

Innanzitutto è necessario specificare in cosa consista l'Indice di Sviluppo dei Diritti Umani e secondo quali criteri viene stilato.

Un indicatore dei diritti umani viene definito come

³⁰⁹ Il nome completo del mandato è "*Special Rapporteur* per i diritti delle persone con disabilità". Fu istituito nel 2014 tramite la delibera 26/20. Il mandatarîo incaricato nel periodo di cui si sta parlando era Catalina Devandas Aguilar, in carica fino al 2020. Fonte: OHCHR, *Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/SRDisabilitiesIndex.aspx>, ultimo accesso: 09/02/2021.

³¹⁰ Il mandato sul "Diritto all'educazione", venne istituito nel 1998 tramite la delibera 1998/33. L'attuale *Rapporteur*, in carica dal 2016 ad oggi è Koumbou Boly Barry. Fonte: OHCHR, *Special Rapporteur on the right to education*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/SREducation/Pages/SREducationIndex.aspx>, ultimo accesso: 09/02/2021.

³¹¹ È emblematico il caso del mandatarîo in Afghanistan, che a seguito della sua visita, dopo essere venuto a conoscenza della detenzione illegale di più di 700 persone, sia afgane che pakistane e delle condizioni disumane in cui si trovavano ad affrontare quell'incarcerazione forzata, presentò la situazione al Ministero della Giustizia. Qualche mese dopo, l'allora Presidente Karzai, rilasciò 534 prigionieri e ne perdonò molti altri. Grazie al mandatarîo inoltre, un'equipe di medici riuscì a visitare le carceri, migliorando sensibilmente le condizioni di vita e di salute di molti prigionieri. Da: T. PICCONI, *The Contribution of the UN's Special Procedures to national level implementation of Human Rights Norms*, *supra* note 5, p. 215.

³¹² Si prenderà in considerazione un periodo di tempo lungo circa 70 anni, che va dal 1946 al 2017.

[L]’informazione specifica sullo stato o sulla condizione di un oggetto, un evento, un’azione o un risultato che può essere collegato a norme e standard di diritti umani; ciò affronta e riflette i principi e i problemi in materia di diritti umani; può essere usato per valutarne e monitorarne la promozione e l’implementazione.³¹³

Ma quali sono i diritti umani che si prendono in considerazione per stilare l’Indice di Sviluppo? I diritti in questione sono quelli presenti nella *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, nei due trattati principali che li rendono vincolanti, la *Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici* e la *Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali*, e tutti gli altri trattati e convenzioni che fanno parte del *corpus* di trattati delle Nazioni Unite che elaborano e implementano questi diritti.³¹⁴

Per avere una valutazione adeguata sono stati presi in considerazione i Paesi investiti da un mandato geografico, che quindi prende in esame tutti i diritti umani all’interno di quel territorio e non solo alcuni gruppi di diritti. Tra questi è stato selezionato il Paese con il mandato geografico ancora vigente tra i più longevi. La scelta è ricaduta sulla Cambogia, Stato già analizzato in precedenza, sottoposto ad un mandato geografico stipulato nel 1993,³¹⁵ ancora oggi in vigore.

La Cambogia entrò nella Nazioni Unite nel 1955.³¹⁶ A causa della storia turbolenta del Paese l’appoggio delle Nazioni Unite e delle altre organizzazioni internazionali non è stato continuo e lineare.³¹⁷ Com’era prevedibile, ciò ebbe ripercussioni anche sulla situazione umanitaria, facendo crollare l’Indice dei Diritti Umani del Paese.

L’indice dei Diritti Umani, come già menzionato, prende in considerazione diversi parametri e sicuramente non è dettato solo dalla presenza delle *Special Procedures* nel territorio. Tuttavia, come si può notare dal grafico, da quando il mandato è stato stipulato, si è potuto

³¹³ OHCHR, *Human Rights Indicators, A guide to Measurement and Implementation*, HR/PUB/12/5, United Nation, 2012, p. 16. (Traduzione mia).

³¹⁴ Sono presenti molti siti e molte organizzazioni che si premurano di analizzare e monitorare l’Indice di rispetto dei Diritti Umani nel mondo. In questo caso è stato preso come riferimento l’associazione “Human Rights measurement”. Essa si occupa di misurare 13 diritti fondamentali che sono: diritto all’educazione, diritto al cibo, diritto alla sanità, diritto ad avere un’abitazione, diritto al lavoro, diritto di libertà dall’arresto arbitrario, diritto alla libertà dalle sparizioni, diritto di libertà dalla pena di morte, diritto di libertà dalle esecuzioni illegali, diritto di libertà dalla tortura, diritto alle assemblee e alle associazioni, diritto di opinione ed espressione, diritto di partecipare al governo. Fonte: HRMI, *How do we measure countries’ human rights performance?*, disponibile su: <https://humanrightsmasurement.org/methodology/overview/>, ultimo accesso: 10/02/2021.

³¹⁵ Il mandato fu istituito tramite la delibera E/CN.4/1993/6. Fonte: OHCHR, *Country Mandates*, disponibile su: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx>, ultimo accesso: 10/02/2021.

³¹⁶ Per maggiori informazioni si veda: UN, *The United Nations in Cambodia*, disponibile su: <https://cambodia.un.org/en/about/about-the-un>, ultimo accesso: 10/02/2021.

³¹⁷ Le operazioni di supporto al Paese vennero sospese negli anni ’70 a causa del regime dittatoriale dei Khmer Rossi che imperversava in Cambogia in quel periodo. Fonte: *Ibidem*.

osservare un lento, ma continuo miglioramento della situazione internamente al Paese, in cui l'unico brusco calo coincide con il periodo di non collaborazione del Governo con il mandatario delle *Special Procedures* Yash Ghai, di cui si è trattato nel capitolo precedente.

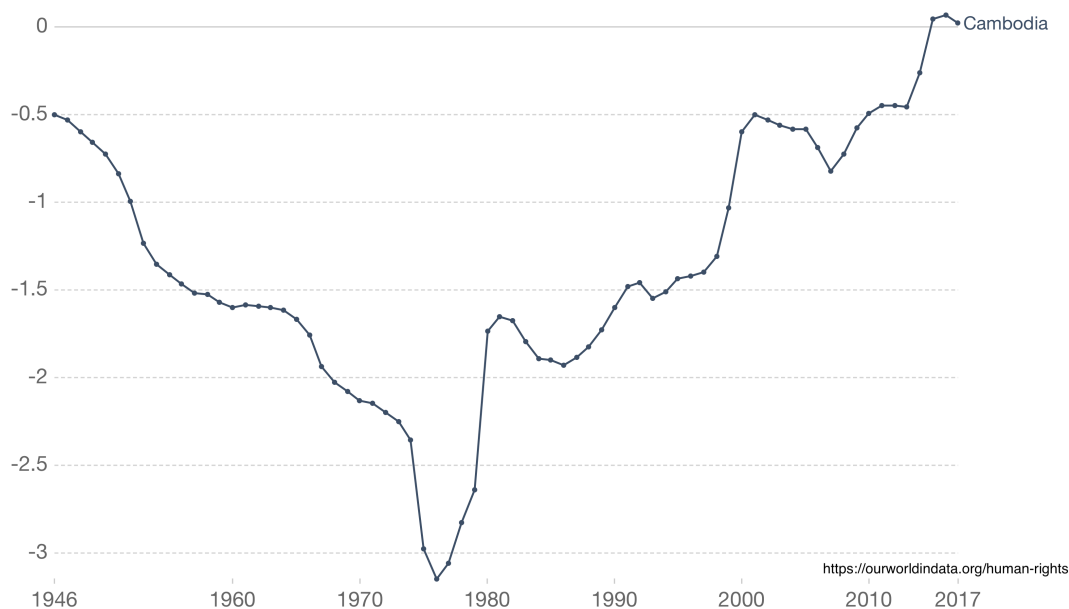


Figura 1: Il grafico rappresenta l'Indice di Sviluppo dei Diritti Umani dal 1946 al 2017. Fonte: Our World In Data, *Human Rights*, disponibile su: <https://ourworldindata.org/human-rights>, ultimo accesso: 10/02/2021.

Il grafico e la situazione dei diritti umani in Cambogia, possono essere considerati un'ulteriore dimostrazione di come la presenza delle *Special Procedures* porti benefici non indifferenti all'implementazione e alla protezione dei diritti umani, non solo in termini globali ma anche nell'analisi sul territorio nazionale.

1.2 L'impatto nel diritto internazionale

Si può esaminare il contributo delle *Special Procedures* a livello internazionale in molti modi. Si possono citare numerosi esempi di come le *Special Procedures* abbiano contribuito ad ampliare procedure e norme del diritto internazionale. Grazie ad alcuni *Rapporteurs* o

Gruppi di Lavoro, si sono venute a creare delle nuove procedure riguardanti casi di diritto internazionale mai affrontati prima.

Il più grande punto di forza delle *Special Procedures* dipende infatti dalla loro abilità di sviluppo e adattamento alle situazioni in cui sono costrette ad operare. Molto spesso i mandati tematici, vengono creati per affrontare realtà in cui non esiste una risposta a livello giuridico e normativo che risponda adeguatamente al problema. In questo caso il lavoro svolto dagli esperti indipendenti assume una rilevanza non indifferente in quanto, oltre a trattare nella maniera più appropriata e calzante la questione, getta le basi su cui costruire le procedure per affrontare problematiche simili in futuro, non solo per il loro lavoro, ma per tutte le organizzazioni e istituzioni che si trovano a lavorare nell'ambito del diritto. Si può senza dubbio affermare quindi, che le *Special Procedures* rappresentino un'opportunità anche dal punto di vista di innovazione nel campo del diritto internazionale.

Nell'approccio ai nuovi mandati, gli esperti, seguendo l'art. 6 del *Codice di Condotta* devono: "Valutare tutte le informazioni alla luce degli standard dei diritti umani rilevanti per il loro mandato riconosciuti internazionalmente e alla luce delle convenzioni internazionali di cui lo stato che si prende in considerazione è membro".³¹⁸

Queste poche righe danno al mandatario il punto di partenza dal quale sviluppare poi tutto il proprio lavoro. L'analisi del contesto giuridico e normativo internazionale esistente è molto importante per capire dove è meglio intervenire e su quali Stati concentrarsi, a seconda che abbiano ratificato o meno le convenzioni e i trattati internazionali.

Molto spesso, tuttavia, il quadro normativo esistente non comprende tutte le sfumature per cui il mandato è stato creato. Altre volte, il tema su cui si trovano ad operare è completamente nuovo ed essi non possono basarsi su alcuno strumento internazionale che possa essere usato come riferimento. È a questo punto che un altro aspetto delle *Special Procedures* diventa fondamentale: esse diventano uno strumento di creazione di protocolli, guide e manuali che verranno utilizzati poi anche da altre istituzioni e serviranno da apripista per l'implementazione del diritto internazionale.

In questo senso, i report finali stilati dagli esperti "diventano un punto di riferimento nell'attestare il quadro concettuale, gli obblighi e i doveri che sono fondamento di qualsiasi

³¹⁸ United Nations Human Rights Council, 5/2, *Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council*, supra note 61, p. 5. (Traduzione mia).

questione riguardante i diritti umani”³¹⁹ venendo poi citati da governi, da rappresentanti della Società Civile, da accademici e da organizzazioni governative e non- governative, assumendo un ruolo fondamentale come fonte di diritto internazionale dei diritti umani.

Oltre a innovare continuamente le pratiche nel diritto internazionale, le *Special Procedures* hanno un ruolo importante anche nel chiarire e contestualizzare alcune tra le pratiche esistenti, esaminandole alla luce di situazioni sempre attuali e in continua evoluzione.

Tra gli esempi più eclatanti di implementazione del quadro normativo riguardante alcuni diritti umani, possiamo citare i mandati tematici relativi alle “Sparizioni forzate e Involontarie”,³²⁰ ai “Diritti degli Sfollati”,³²¹ ai “Diritti Umani in casi di Estrema Povertà”³²² e ai “Diritti Umani relativi alle Società Transnazionali e altre imprese”.³²³ Tutti questi mandati, lavorando senza un quadro di riferimento internazionale chiaro e consolidato, hanno contribuito a preparare delle linee guida che fornissero degli strumenti per poter valutare appropriatamente la situazione dei diritti umani e costituire un precedente da cui poter meglio sviluppare queste tematiche nel diritto internazionale.

Il mandato relativo alle “Sparizioni Forzate o Involontarie” rappresenta il primo mandato tematico e costituisce quindi un iniziale tentativo di codificare un nuovo strumento internazionale che, nato in seno alle *Special Procedures*, troverà diverse applicazioni relativamente ad altri enti ed istituzioni.

Quando il Gruppo di Lavoro iniziò ad operare, non solo non esisteva un quadro normativo chiaro a livello internazionale, ma mancava addirittura una definizione assodata su cosa rappresentassero effettivamente i termini “sparizioni forzate o involontarie”. Nel corso degli anni, i mandatarî individuarono una “chiara definizione legale”³²⁴ e identificarono in che

³¹⁹ E. D. REDONDO, *In defense of politicization of Human Rights: the UN Special Procedures*, supra note 150, p. 144. (Traduzione mia).

³²⁰ Ci si riferisce al mandato tematico istituito nel 1980 tramite la delibera E/CN.4/RES/1980/20/(XXXVI) relativo al “Gruppo di Lavoro sulle Sparizioni Forzate o Involontarie”. Fonte: OHCHR, *Thematic Mandates*, disponibile su: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM>, ultimo accesso: 17/02/2021.

³²¹ Il mandato in questione fu istituito nel 2004 tramite la delibera E/CN.4/2004/55, si occupa dei “Diritti Umani degli Sfollati”. Fonte: *Ibidem*.

³²² Lo “*Special Rapporteur* sui diritti umani in casi di estrema povertà” fu istituito nel 1998 tramite la delibera E/CN.4/1998/25. Fonte: *Ibidem*.

³²³ Il mandato istituito il “Gruppo di Lavoro sulla questione dei diritti umani e le società transnazionali e altre imprese” è tra i più recenti; fu istituito nel 2011 tramite la delibera A/HRC/RES/17/4. Fonte: *Ibidem*.

³²⁴ I. NIFOSI, *The UN Special Procedures in the field of human rights. Institutional history, practice and conceptual framework*, Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights, Universidad de Deusto, s.d.

modo questa pratica violasse i diritti umani.³²⁵ Solo dopo aver identificato chiaramente il contesto di lavoro si poté procedere a definire il quadro legale entro cui operare. Nel corso degli anni il gruppo di lavoro riuscì a produrre molti report di vitale importanza e contribuì a codificare un nuovo strumento all'interno delle *Special Procedures*: la “Dichiarazione sulla protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate”.³²⁶

Tale dichiarazione rappresentò il principale strumento attraverso il quale gli esperti poterono portare a termine, anno dopo anno, il proprio mandato. La “Dichiarazione”, portò, 14 anni dopo, alla creazione della relativa Convenzione,³²⁷ che creò quindi un nuovo documento vincolante nell'ambito delle sparizioni forzate, andando a colmare un vuoto, prima evidente, nel diritto internazionale.³²⁸

Per quanto riguarda il mandato relativo ai “Diritti Umani delle Persone Sfollate”, il mandatario che si trovò ad operare per primo a questo mandato tematico capì come “lo scopo principale del suo mandato fosse quello di elaborare delle norme specifiche per gli sfollati”.³²⁹ Come per l'esempio precedente, anche in questo caso non era presente un quadro normativo chiaro da cui prendere spunto. Fu per questo motivo che il primo *Rapporteur*, Francis Deng,³³⁰ dovette innanzitutto trovare una definizione che descrivesse in modo chiaro a chi fosse destinato il proprio mandato, prima di cominciare ad operare sul

³²⁵ Furono identificati tre diritti fondamentali violati dal fenomeno delle “sparizioni forzate”: il diritto alla libertà e alla sicurezza della persona, il diritto a delle condizioni umane di detenzione e la libertà dalla tortura e altre pratiche crudeli e disumane e il diritto alla vita. Fonte: *Ivi*, p. 152.

³²⁶ UN General Assembly, *Declaration on the Protection of all Persons from Enforced Disappearances*, GA Res 47/133, 1992, disponibile su: <https://www.refworld.org/docid/3dd911e64.html>, ultimo accesso: 17/02/2021.

³²⁷ Ci si riferisce alla “Convenzione Internazionale per la Protezione di tutte le persone dalle Sparizioni Forzate”, adottata il 20 dicembre 2006 tramite la delibera 61/177 e in vigore dal 23 dicembre 2010. Fonte: E.D. REDONDO, *Human Rights through the Backdoor: the Contribution of Special Procedures to the Normative Coherence and Contradictions of International Human Rights Law*, Middlesex University research, London, 2016, p. 16.

³²⁸ Per il testo della “Dichiarazione” si veda: UN Treaty Collection, *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, disponibile su: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=en, ultimo accesso: 17/02/2021.

³²⁹ E.D. REDONDO, *Human Rights through the Backdoor: the Contribution of Special Procedures to the Normative Coherence and Contradictions of International Human Rights Law*, *supra* note 327, p. 16.

³³⁰ Francis M. Deng servì come *Special Rapporteur* delle Nazioni Unite per i diritti degli sfollati dal 1992 al 2004. Attualmente è un collega anziano nel progetto Brookings-LSE per gli Sfollati. Fonte: BROOKINGS, *Francis M. Deng*, disponibile su: <https://www.brookings.edu/author/francis-m-deng/>, ultimo accesso: 17/02/2021.

campo. Successivamente, attraverso la produzione di due studi,³³¹ derivanti dal lavoro condotto attraverso il proprio mandato, poté contribuire alla stesura dei “Principi Guida sugli Sfollati”.³³²

I “Principi Guida”, non solo servirono a chiarire in via teorica il tema dell’evacuazione forzata degli individui e dei diritti degli sfollati, ma furono usati concretamente da organi nazionali e internazionali per deliberare sulle questioni relative a questo tema. In Colombia, per esempio, la Corte Costituzionale, ha utilizzato i “Principi Guida” come base per alcune delle sue delibere, ma molti altri casi potrebbero essere citati in questo senso.³³³

Allo stesso modo è doveroso citare altri due mandati tematici che portarono alla stesura dei relativi “Principi Guida” laddove prima non era presente alcun documento che spiegasse come affrontare questi temi all’interno del diritto internazionale. I due mandati sono: il “Gruppo di Lavoro sulla questione dei Diritti Umani e le Società Transnazionali e altre imprese” e lo “*Special Rapporteur* per i Diritti Umani in situazioni di Estrema Povertà”. Mentre quest’ultimo mandato è presente da molto tempo tra la schiera dei mandati tematici, il mandato rilevante le “Società Transnazionali e altre imprese” è più recente data l’esigenza attuale di affrontare questo tipo di problema.

Non essendo presente, per entrambi questi temi, alcuna regolamentazione chiara nel diritto internazionale, toccò ai mandatarî stabilire un precedente che codificasse quello che fu un primo approccio a tali argomenti. I due “Principi Guida”³³⁴ furono prodotti nel 2011, il

³³¹ I due studi sono la “Raccolta ed Analisi delle Norme Legali” e la “Raccolta ed Analisi delle Norme Legali II Parte: Aspetti Legali Relativi alla Protezione contro lo Sfratto Arbitrario”. Fonte: S. BAGSHAW, *Internally Displaced Persons at the Fifty-Fourth Session of the United Nations Commission on Human Rights, 16 March- 24 April 1998*, International Journal of Refugee Law, Volume 10, Issue 3, 1998, p. 548-549.

³³² UN, CHR, *Guiding Principles on Internally Displacement*, E/CN.4/1998/53/Add.2, Ginevra, 1998.

³³³ Per ulteriori esempi si vedano: WYNDHA, *A Developing Trend: Laws and Policies on Internal Displacement, Human Rights Brief* 714(1), 2006; e COULDREY e HERSON, *Ten Years of the Guiding Principles on Internal Displacement, Special Issue Forced Migration Review*, 2008. Citati in: E.D. REDONDO, *Human Rights through the Backdoor: the Contribution of Special Procedures to the Normative Coherence and Contradictions of International Human Rights Law*, *supra* note 327, note a piè di pagina 109 e 110.

³³⁴ Ci si riferisce ai due documenti “Principi Guida su Imprese e Diritti Umani” e “Principi Guida sulla Povertà Estrema e Diritti Umani”. Sono disponibili relativamente su: Business and Human Rights Resource Centre, *UN Guiding Principles*, disponibile su: <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/un-guiding-principles-on-business-human-rights/>, ultimo accesso: 18/02/2021 e su: OHCHR, *The Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/en/issues/poverty/pages/dgpintroduction.aspx>, ultimo accesso: 18/02/2021.

primo, relativo alle “imprese e diritti umani” fu approvato dall’OHCHR, mentre il secondo, relativo all’”estrema povertà e i diritti umani” fu *adottato* dall’OHCHR.³³⁵

I precedenti casi illustrano come, grazie al meccanismo delle *Special Procedures*, si sia arrivati a codificare delle linee guida a livello globale riguardo a questioni che prima non trovavano riscontro nel diritto internazionale. Al giorno d’oggi esse sono ampiamente usate da enti e organizzazioni che le usano come basi per i procedimenti legali sia a livello internazionale che a livello nazionale.

Gli esempi citati, tuttavia, sono solo una piccolissima parte di ciò che si è potuto ottenere a livello globale tramite i mandati delle *Special Procedures*. La loro maggiore utilità consiste nell’essere flessibili e più immediate rispetto a qualsiasi altro meccanismo di tutela e promozione dei diritti umani. Questo ambito delle *Special Procedures* può essere definito come un “catalizzatore” che, raccogliendo le esigenze manifestate dai diversi Stati o da altre organizzazioni (sia internazionali che non), si muove verso una soluzione che possa essere adottata dai più.

Il professor Abebe, diplomatico membro dell’Etiopia nella rappresentanza permanente delle Nazioni Unite a Ginevra, che si è occupato di studiare il ruolo che hanno avuto le *Special Procedures* nello sviluppo normativo dei diritti umani delle persone sfollate, le ha definite come un “ponte” che ha messo in comunicazione le norme esistenti, spesso inadeguate ed insufficienti, con le norme non ancora presenti, facilitandone la stesura.³³⁶

Se è vero che l’approccio e lo sviluppo di un determinato mandato è dovuto, molto spesso al modo in cui l’esperto (o gli esperti) si avvicina ad esso, modellando la propria personale visione all’interpretazione che darà al proprio lavoro, è certamente vero che questi strumenti possono essere usati laddove altri meccanismi, molto più rigidi e “formali” potrebbero incontrare delle difficoltà e impiegare un tempo relativamente lungo per proporre una soluzione a problematiche che invece richiedono un’attenzione puntuale e immediata.

³³⁵ È importante notare che mentre i “Principi Guida sulle Imprese e i Diritti Umani” furono *approvati* dall’OHCHR, i “Principi Guida sull’Estrema Povertà e Diritti Umani” furono *adottati* dall’OHCHR. La differenza a livello giuridico e politico è rilevante poiché, mentre nel primo caso si parla di approvazione e sostegno rispetto ad una causa, attraverso l’*adozione*, l’organizzazione si impegna a implementarla e promuoverla. Fonte: J.P. GRANT, J. C. BARKER; *Encyclopedic Dictionary of International Law (3ed.)*; Oxford University Press; Online version; disponibile su: <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195389777.001.0001/acref-9780195389777-e-46?rskey=5Qr3S9&result=46>, ultimo accesso: 11/03/2021.

³³⁶ A. M. ABEBE, *Special rapporteurs as law makers: the developments and evolution of the normative framework for protecting and assisting internally displaced persons*, *The International Journal of Human Rights*, 15:2, 2011, p. 295.

Gli strumenti che si possono fornire attraverso i mandati tematici, come già evidenziato, sono linee guida, principi, che non hanno valore vincolante ma costituiscono una base d'appoggio a ciò che sarà codificato in un secondo momento. Tali strumenti quindi, possono essere accettati o approvati dai vari stati membri del Consiglio oppure possono essere, da loro, messi in discussione. Seppur non universalmente riconosciuti, il ruolo che svolgono di costante studio e monitoraggio degli altri organismi esistenti e i loro relativi trattati e convenzioni, è di vitale importanza. Lo studio congiunto di una stessa tematica da parte di istituzioni diverse garantisce in ogni caso, una visione più completa e maggiormente oggettiva per approcciarsi a quella determinata situazione.

Il mondo dei diritti umani è molto complesso ed estremamente variegato. In molti casi deficitati di standard riconosciuti e accettati universalmente, in questo senso le *Special Procedures* sono considerate e sono state "accettate come il modo più autorevole ed esclusivo per la codificazione degli standard in ambito di diritti umani".³³⁷

2. I limiti e le debolezze del sistema delle *Special Procedures*

Dopo aver attestato la rilevanza delle *Special Procedures* nel diritto nazionale e internazionale, è necessario descrivere anche i coni d'ombra di questa istituzione che, presenta purtroppo anche dei limiti e delle carenze che influiscono sul suo funzionamento.

Le sfide che le *Special Procedures* devono affrontare sono molteplici e non dipendono solo dalle entità statali con cui si trovano a collaborare, ma anche da una serie di fattori che devono essere considerati quando si parla di questa istituzione.

Innanzitutto, una delle maggiori sfide a cui le *Special Procedures* sono sottoposte è il rischio di "politicizzazione" delle questioni rilevanti i diritti umani.³³⁸ Molto spesso gli Stati, soprattutto quelli con un indice di rispetto dei diritti umani molto basso, cercano di strumentalizzare il lavoro degli esperti indipendenti a loro vantaggio, sminuendone o limitandone l'importanza, mettendone in discussione l'efficacia, l'indipendenza e l'imparzialità e riducendone il raggio d'azione. L'esempio più eclatante di questo tentativo,

³³⁷ E.D. REDONDO, *Human Rights through the Backdoor: the Contribution of Special Procedures to the Normative Coherence and Contradictions of International Human Rights Law*, supra note 327, p. 20.

³³⁸ S. P. SUBEDI, *Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, supra note 108, p. 219.

iniziato molti decenni fa, culminò con la nascita del “Codice di Condotta”, il quale avrebbe dovuto, secondo alcuni Paesi, limitare i metodi di lavoro degli *Special Rapporteurs* in modo da avvantaggiare gli Stati maggiormente investigati da questo meccanismo di protezione e promozione dei diritti umani.³³⁹ Le critiche in questo senso sono quasi sempre motivate politicamente. Gli esperti si trovano spesso ad essere osservati e fortemente osteggiati durante tutta la durata del loro mandato. Il processo di “politicizzazione” è molto frequente da parte dei Paesi ancora sottoposti ad un mandato geografico, i quali ritengono che, con l’avvento dell’UPR, non sia più necessario l’intervento questo tipo di *Special Procedures*.

È anche per questo motivo che si è arrivati a definire la continua riduzione del numero di mandati geografici una vera e propria sfida nei confronti del sistema intero.

Gli Stati sottoposti a mandato geografico molto spesso hanno cercato l’appoggio degli altri Stati per l’eliminazione di un gran numero di mandati geografici. Se è vero che il numero di mandati è andato crescendo dalla nascita delle *Special Procedures* ad oggi, a ben guardare, i mandati tematici sono stati gli unici a crescere per numero e tipologia, mentre quelli geografici si sono pian piano ridotti.³⁴⁰

Il mondo delle *Special Procedures* è diviso anche dallo stesso concetto di “universalità” dei diritti umani. Sebbene questa rappresenti un concetto fondante della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* e di tutti i documenti, trattati e istituzioni nati per la protezione e promozione di tali diritti, c’è ancora un grande dibattito su questo tema. Alcuni Stati percepiscono i diritti umani come fondati su dei valori “occidentali” e poco attenti alle esigenze delle altre regioni del mondo. I Paesi asiatici o africani tendono spesso a vedere i diritti umani come qualcosa di imposto, proveniente da un mondo “occidentale” che si contrappone alle loro realtà. Essi spingono spesso per una visione di diritti umani che sia più sensibile verso i loro “valori regionali”.³⁴¹ La risposta a questo dibattito non è certamente scontata. Molte sono le culture diverse e molti i metodi che si possono usare per giungere però ad uno stesso fine.

Allo stesso modo il rispetto dei diritti umani dev’essere visto come l’obiettivo finale su cui tutti dovremmo convergere. Se si modificassero i diritti umani per adattarli ad ogni regione

³³⁹ Si veda il paragrafo 4.1 di questo elaborato.

³⁴⁰ Il tema del cambiamento del numero di mandati durante gli anni verrà approfonditamente trattato in seguito, nel paragrafo 3 di questo capitolo.

³⁴¹ S. P. SUBEDI, *Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, supra note 108, p. 221.

e ad ogni circostanza, si perderebbe l'universalità che li contraddistingue. La sfida presente, quindi, è rappresentata dallo sforzo di proteggere e promuovere i diritti umani indipendentemente dal sesso, dalla nazionalità, dal paese di provenienza, dall'orientamento sessuale, dalla religione eccetera.

Analogamente dev'essere superata la distinzione che molto spesso viene fatta tra Paesi "sviluppati" e Paesi "in via di sviluppo". La suddivisione degli Stati in queste due categorie, oltre ad essere estremamente delicata ed opinabile,³⁴² non è significativa per le *Special Procedures*. Partendo dal presupposto che nessuno Stato abbia una perfetta situazione interna di tutela e promozione dei diritti umani, tutti gli stati vengono visitati ed esaminati indipendentemente dall'appartenenza a uno di questi due gruppi. I cosiddetti Paesi "in via di sviluppo" generalmente presentano instabilità non solo dal punto di vista prettamente economico, ma anche politico e di conseguenza sono i soggetti che maggiormente necessitano di controllo e supervisione da parte delle *Special Procedures*, che devono occuparsi in primo luogo degli Stati che affrontano un processo di transizione, momento nel quale i diritti umani sono più a rischio di violazione. Ciò però non deve escludere tutti gli altri Stati dall'essere, a loro volta, presi in esame. Dalla visita dell'esperto indipendente si possono ricavare molte informazioni. Se anche questa non servisse per denunciare apertamente una violazione dei diritti umani, potrebbe fornire informazioni su come un Paese abbia affrontato una problematica in maniera appropriata, rappresentando un modello vincente che potrebbe essere adottato anche da altri Stati che presentano le stessa difficoltà.³⁴³

Tra i problemi più evidenti che le *Special Procedures* devono affrontare quotidianamente si annovera anche la questione relativa ai fondi disponibili. Una buona disponibilità di risorse è fondamentale per il funzionamento delle *Special Procedures*. I finanziamenti che giungono dall'ONU al settore dei diritti umani (che rappresenta uno dei tre pilastri su cui si basa l'intera organizzazione) sono solo il 3% del budget totale.³⁴⁴ Se si pensa che in media un mandato della durata di 3 anni ha un costo totale di circa 1.5 milioni di dollari,³⁴⁵ si può

³⁴² Non esiste, al giorno d'oggi, una definizione internazionalmente accettata di Paesi "sviluppati" e "in via di sviluppo". Fonte: *Ivi*, p. 223.

³⁴³ *Ivi*; pp. 222-223.

³⁴⁴ M. LIMON, T. PICCONI, *Human Rights Special Procedures: Determinants Of Influence Understanding and strengthening the effectiveness of the UN's independent human rights expert*, *supra* note 104; p. 21.

³⁴⁵ Dato tratto da: *Ibidem*.

capire come il budget stanziato sia completamente insufficiente e debba essere implementato. Buona parte dei fondi, grazie agli appelli diramati dagli attivisti per i diritti umani e da altre organizzazioni, continuano ad essere raccolti tramite donatori privati. Nel 2019 il budget totale a disposizione dell'OHCHR³⁴⁶ era di 284.6 milioni di dollari; dei quali 179 milioni provenienti da donazioni esterne (più del 62%) e solo 105.6 milioni stanziati direttamente dall'ONU (corrispondenti ad appena il 37.1% del totale).³⁴⁷ È l'organizzazione stessa, quindi, ad investire poco nelle *Special Procedures* e più in generale, a trascurare l'intero settore dei diritti umani dal punto di vista finanziario.

Infine, la mancanza di collaborazione da parte dei governi e la progressiva diminuzione dei Paesi favorevoli a rilasciare un invito permanente agli *Special Rapporteurs*, è ancora oggi una tra le maggiori sfide che questa istituzione deve affrontare.

I limiti delle *Special Procedures* sono molteplici, molti si basano ancora su un piano teorico-culturale e possono essere superati solo attraverso una consapevolezza che deve partire dai governi dei singoli Paesi. Altri problemi invece sono di natura logistica-organizzativa.

Nel corso della loro storia, le *Special Procedures* hanno fatto molti progressi, si sono evolute e sono riuscite a ritagliarsi uno spazio nella società, sempre poco propensa ad essere messa a nudo di fronte all'opinione pubblica. Esse sono il prodotto della società attuale e come tali devono essere percepite dagli Stati non tanto come una minaccia, piuttosto come uno specchio fedele della realtà e un valido strumento di aiuto, soprattutto verso quei governi più sensibili e attenti nei confronti dei diritti umani.

3. I successi iniziali e la situazione attuale a confronto

Se si analizza la storia delle *Special Procedures* si nota che la loro evoluzione nel corso degli anni non è sempre stata lineare. Si possono identificare varie fasi nello sviluppo delle *Special Procedures* e delle tappe fondamentali che ne hanno marcato i progressi e le battute d'arresto.

³⁴⁶ Si parla qui dell'intero settore che si occupa dei diritti umani, non solo delle *Special Procedures*.

³⁴⁷ OHCHR; *Human Rights Report 2019*; disponibile su: <https://www2.ohchr.org/english/OHCHRreport2019/>, ultimo accesso: 09/03/2021.

Le *Special Procedures* nascono in seno all'Organizzazione delle Nazioni Unite e cominciarono ad essere operative già dagli anni '50. Risale al 1952 infatti il primo mandato sulla "Libertà di informazione"³⁴⁸ ma, come già approfondito nel capitolo I, passeranno più di dieci anni prima di giungere all'istituzione del primo mandato simile a quelli che si conoscono oggi. Solo nel 1967 infatti, le *Special Procedures* cominceranno ad operare intervenendo direttamente sulle situazioni che andavano ad esaminare tramite visite sul campo, report e comunicazioni agli Stati ritenuti responsabili delle violazioni sui diritti umani. Nel primo ventennio³⁴⁹ di vita delle *Special Procedures* infatti, vigeva la politica del "no power to act" che relegò queste procedure a un ruolo di spettatore inerme.

Fu grazie alla delibera 1235 del 1967,³⁵⁰ che il sistema delle *Special Procedures* sviluppò le caratteristiche principali che lo contraddistinguono. Questa data quindi segna il secondo periodo nella storia dell'istituzione. Dal 1967 al 1977 infatti si parla di "emancipazione della Commissione per i Diritti Umani"³⁵¹ in cui la Commissione assunse gradualmente molte delle competenze che la caratterizzeranno nell'arco della sua storia fino alla sua abolizione nel 2006.

In questo decennio, grazie all'aumento del numero di Stati che, a seguito del processo di decolonizzazione, aderivano all'ONU, furono istituiti più di 25 nuovi mandati.³⁵² Le *Special Procedures* si affermarono come uno strumento "alternativo"³⁵³ per la protezione e promozione dei diritti umani.

La fase successiva fu più lunga, coprendo il periodo che va dal 1978 al 1991 e viene definita come la fase dello sviluppo delle *Special Procedures*.³⁵⁴ La data fondamentale che segnò questa fase fu il 1980. In questo anno, infatti, venne istituito il primo mandato tematico, che

³⁴⁸ Fu istituito tramite la delibera 442 (XIV) C dall'ECOSOC nel 1952. Fonte: UN Library Geneva, *Human Rights Special Procedures: Chronological List*, disponibile su: <https://libraryresources.unog.ch/specialhuman-rights/chrono>, ultimo accesso: 02/03/2021.

³⁴⁹ Il primo ventennio viene di solito identificato con le seguenti date: 1946-1966 (fonte: I. NIFOSI; *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights. Institutional history, practice and conceptual framework*, supra note 19, p. 132), 1947-1967 (fonte: E. D. REDONDO; *History of Special Procedures: A "Learning-by-Doing" Approach to the Human Rights Implementation*; Middlesex University - Business School; Middlesex University - School of Law; 2016; p. 7).

³⁵⁰ ECOSOC; *Res 1235 (XLII)*; supra note 15.

³⁵¹ I. NIFOSI; *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights. Institutional history, practice and conceptual framework*, supra note 14, p. 132

³⁵² Per l'elenco completo in ordine cronologico si veda: UN Library Geneva, *Human Rights Special Procedures: Chronological List*, supra note 348.

³⁵³ "Alternativo" rispetto agli strumenti allora esistenti quali trattati e convenzioni.

³⁵⁴ I. NIFOSI; *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights. Institutional history, practice and conceptual framework*, supra note 14, p. 134.

ampiò di molto gli orizzonti³⁵⁵ e il metodo di lavoro delle *Special Procedures*. Negli anni immediatamente successivi si ebbe un vero e proprio *boom* di mandati.³⁵⁶

In questo periodo, la consapevolezza di agire concretamente attraverso i mandati, sia tematici che geografici, consentirono ai mandatari di sviluppare il proprio metodo di lavoro. Ogni mandatario agiva secondo la propria interpretazione del mandato su cui stava lavorando, adottando il metodo che sembrava più appropriato per approcciarsi al problema che aveva preso in carica. Questo sviluppo “flessibile” fece sì che questa fase fosse definita, da alcuni studiosi della materia, appunto come quella dello “sviluppo” o dell’“auto-sviluppo” delle *Special Procedures*.³⁵⁷

Questo periodo termina agli inizi degli anni '90, segnato da un'altro evento fondamentale per la storia della promozione e della tutela dei diritti umani: la Conferenza Mondiale per i Diritti Umani nel 1993.³⁵⁸

La *Dichiarazione di Vienna* fu importante per le *Special Procedures* in quanto diede un nuovo impulso alla creazione di mandati, concentrati non più solo sui diritti civili e politici ma anche su quelli economici, sociali e culturali i quali, fino ad allora erano stati messi in secondo piano. I mandati crebbero esponenzialmente: se nel 1980 erano attivi solo 4 mandati, nel 1990 il numero crebbe fino a 14, per passare poi a 34 nel 2000. La crescita proseguì nei primi anni del nuovo millennio: nel 2006 si raggiunse quota 40 mandati, per attestarsi sui 50 nel 2014.³⁵⁹ Al giorno d'oggi i mandati attivi sono 55.³⁶⁰

³⁵⁵ “I mandati tematici erano limitati “verticalmente” in termini di varietà di contenuti che analizzavano, ma non erano limitati “orizzontalmente” (geograficamente)”. Citazione da M. LIMON, H. POWER; *HISTORY OF THE UNITED NATIONS SPECIAL PROCEDURES MECHANISM. Origins, Evolution and Reform*; Universal Rights Group; 2014; p. 7.

³⁵⁶ Per l'elenco completo in ordine cronologico si veda: UN Library Geneva, *Human Rights Special Procedures: Chronological List*, *supra* note 336.

³⁵⁷ I termini “sviluppo” e “auto-sviluppo” sono stati tratti da: M. LIMON, H. POWER; *HISTORY OF THE UNITED NATIONS SPECIAL PROCEDURES MECHANISM. Origins, Evolution and Reform*; *supra* note 355; p. 7.

³⁵⁸ La Conferenza Mondiale per i Diritti Umani si tenne a Vienna tra il 14 e il 25 giugno 1993. Fu una tappa fondamentale nello sviluppo dei diritti umani, contò la partecipazione dei 171 Stati membri delle Nazioni Unite e si concluse con l'adozione della “Dichiarazione di Vienna e il Programma d'Azione”, un documento diventato uno dei pilastri per la promozione e protezione dei Diritti Umani. Fonte: Encyclopedia of Global Justice; *Vienna Declaration on Human Rights*; disponibile su: https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-1-4020-9160-5_666, ultimo accesso: 03/03/2021.

³⁵⁹ Dati citati da: M. LIMON, H. POWER; *HISTORY OF THE UNITED NATIONS SPECIAL PROCEDURES MECHANISM. Origins, Evolution and Reform*; *supra* note 355; p. 10.

³⁶⁰ Dato aggiornato al settembre 2020. Fonte: OHCHR, *Special Procedures of the Human Rights Council*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx>, ultimo accesso: 03/03/2021.

In questo *trend* di crescita continua del numero dei mandati, bisogna tuttavia distinguere tra mandati tematici e geografici. Il numero di mandati per Paese infatti, dopo un'iniziale crescita, cominciò a diminuire a partire dal 1993. Nel 1998, per la prima volta il numero dei mandati tematici superò quello dei mandati geografici. Infatti, se nel 1994 erano attivi 18 mandati geografici e 12 mandati tematici, questo andamento si invertì molto presto: nel 2009 erano solo 8 i mandati geografici, mentre ben 31 quelli tematici. Oggi il rapporto tra le due tipologie di mandati è di uno a quattro: 11 mandati geografici e 44 mandati tematici.

Il motivo della diminuzione dei mandati geografici è piuttosto semplice e intuitivo. La vastità di temi che si possono affrontare tramite i mandati tematici e il numero di Paesi che questi consentono di visitare non è paragonabile a quelli del mandato geografico, la cui approvazione, oltre ad essere associata a motivi di natura politica, è considerata altamente contenziosa e divisiva. Inoltre è molto più difficile rinnovare i mandati geografici, in quanto richiedono l'approvazione di un numero di Stati che difficilmente viene raggiunto in sede decisionale.³⁶¹ Di conseguenza sono stati preferiti e promossi i mandati tematici.

³⁶¹ M. LIMON, H. POWER; *HISTORY OF THE UNITED NATIONS SPECIAL PROCEDURES MECHANISM. Origins, Evolution and Reform*; *supra* note 355; p. 10-11.

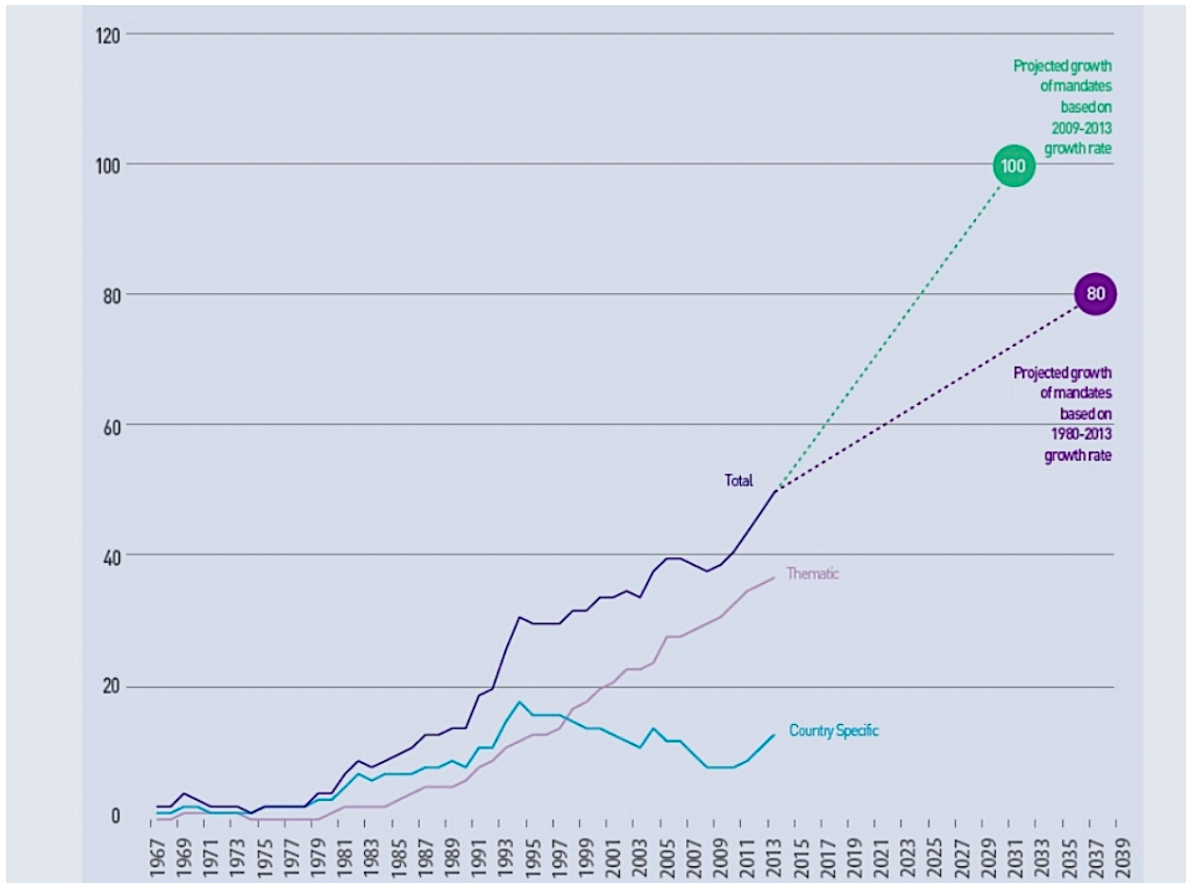


Figura 2: Il grafico mostra il tasso di crescita dei mandati tematici e dei mandati geografici, proponendo anche una proiezione del numero dei mandati totali a seconda dei tassi di crescita in due diversi periodi storici.
 Fonte: M. LIMON, H. POWER; HISTORY OF THE UNITED NATIONS SPECIAL PROCEDURES MECHANISM. Origins, Evolution and Reform; supra note 342; p. 10-11.

Come si può vedere nel grafico, che analizza il numero di mandati sia tematici che geografici dalla nascita delle *Special Procedures* fino al primo decennio del XXI secolo, se per i mandati tematici la crescita è stata graduale e continua, l'aumento dei mandati geografici è diminuito a partire dalla fine degli anni '90.

Il grafico mostra anche la proiezione del numero di mandati a seconda dei tassi di crescita in due diversi periodi storici. Il grafico dimostra che il recente tasso di crescita ha portato ad un aumento esponenziale nel numero di mandati, che statisticamente raggiungeranno il centinaio di unità attorno al 2030.

La proiezione sopracitata è stata realizzata in via del tutto teorica. Diversi fattori potrebbero, in futuro, influenzare l'andamento del numero di mandati.

Tuttavia, l'aumento nel numero di mandati tematici e la diminuzione di quelli per Paese, rappresenta correntemente un fenomeno piuttosto preoccupante. Quanto la proliferazione dei mandati è uno strumento valido per la tutela e la promozione dei diritti umani o quanto invece ne svaluta l'efficacia?

La risposta a questa domanda è da ricercarsi nell'approccio dei diversi gruppi regionali all'intero sistema delle *Special Procedures*.

3.1 La risposta dei diversi gruppi regionali

Per comprendere il motivo della così evidente proliferazione del numero di mandati tematici, si è cercato di capire anche quali fossero gli Stati e più in generale i gruppi regionali, responsabili dell'approvazione di questo tipo di mandati e se, questo tipo di approvazioni, seguisse uno schema ben preciso.

Uno studio condotto da Rosa Freedman³⁶² e Jacob Mchangama³⁶³ ha analizzato il supporto dei vari gruppi regionali ai mandati sia tematici che geografici e ha portato alla luce un nesso esistente tra le forme di governo e le ideologie statali, e i diritti umani che vengono promossi attraverso lo strumento delle *Special Procedures*.³⁶⁴

Innanzitutto, per affrontare questo tipo di tematica, è necessario adottare la divisione dei diritti umani in tre distinte categorie, secondo il modello proposto da Karel Vašák che, verso la fine degli anni '70, propose di distinguere i diritti umani in tre diverse tipologie, rifacendosi agli ideali della rivoluzione francese *liberté, égalité, fraternité*.³⁶⁵ Rientrano nella prima categoria i diritti Civili e Politici (CP), i quali racchiudevano le libertà fondamentali e sono storicamente legati alle democrazie liberali e allo stato di diritto. I diritti Economici, Sociali e Culturali (ESC) della seconda categoria sono collegati (nella

³⁶² Rosa Freedman è professoressa di diritto internazionale e sviluppo globale all'università di Reading. Fonte: University of Reading; *Professor Rosa Freedman*; disponibile su: <https://www.reading.ac.uk/law/about/staff/ra-freedman.aspx>, ultimo accesso: 05/03/2021.

³⁶³ Jacob Mchangama è un avvocato danese, sostenitore dei diritti umani e fondatore di "Justitia" un'organizzazione che promuove lo stato di diritto e le libertà e i diritti umani fondamentali. Fonte: Justitia; *Jacob Mchangama*; disponibile su: <http://justitia-int.org/en/about-justitia/jacob-mchangama/>, ultimo accesso: 05/03/2021.

³⁶⁴ Lo studio è stato pubblicato sul seguente articolo: R. FREEDMAN, J. MCHANGAMA; *Expanding or Diluting Human Rights? The Proliferation of United Nation Special Procedures Mandates*; *Human Rights Quarterly* 38, no. 1; 2016; pp. 164-193.

³⁶⁵ *Ivi*, pp.165-166.

maggior parte dei casi) agli obblighi statali. Infine appartengono alla terza categoria, i cosiddetti “Diritti di Terza Generazione” (TG), essi sono gli ultimi ad essere stati stabiliti e rappresentano quei diritti votati al benessere della società e della collettività.³⁶⁶

La posizione delle Nazioni Unite è sempre stata molto chiara in merito alla suddivisione dei diritti in categorie, affermando che i diritti sono interdipendenti e indivisibili.³⁶⁷

Tuttavia, nel corso degli anni è stata data maggiore enfasi alla prima categoria di diritti, più conosciuti, maggiormente sviluppati e meglio definiti. I diritti ESC si svilupparono solo in un secondo momento, per questo motivo essi tendono ad essere definiti in maniera più astratta. Infine i diritti TG, non sono ancora stati definiti legalmente da alcun tipo di trattato e il loro contenuto normativo non è ancora chiaro.³⁶⁸

La stessa suddivisione può essere apportata ai mandati delle *Special Procedures*; essi possono riguardare i diritti umani di tutte e tre le categorie sopracitate. Non è sempre immediato, tuttavia, identificare l'appartenenza del mandato al gruppo di diritti corrispondente, in quanto alcuni mandati possono riguardare più di un diritto e soprattutto alcuni di essi non sono ancora stati categorizzati chiaramente.

È apparso evidente dallo studio, che gli Stati tendono ad approvare alcuni mandati per ragioni politiche più che etiche o legate ad obiettivi di natura giuridica.³⁶⁹ Lo *Special Rapporteur* appare generalmente come una minaccia, così come il mandato per cui opera. Pertanto, si può facilmente capire, che ogni Stato è portato ad approvare solo quei mandati che possano apportare “meno danno” alla reputazione internazionale dello Stato, negando il proprio consenso ai mandati che invece lo esporrebbero alla critica dell'opinione pubblica in maniera più evidente.

Lo studio in questione quindi, prende in considerazione le votazioni per l'approvazione dei mandati, distinguendo quali Stati (o gruppi di Stati) abbiano votato *pro* o *contro* l'introduzione dei mandati, i quali venivano a loro volta suddivisi per tipologia di diritti (CP, ESC e TG).³⁷⁰

³⁶⁶ *Ibidem*.

³⁶⁷ Questo principio è stato riaffermato nella Dichiarazione di Vienna del 1993: “Tutti i diritti umani sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi. La comunità internazionale ha il dovere di trattare i diritti umani in modo globale e in maniera corretta ed equa, ponendoli tutti su un piano di parità e valorizzandoli allo stesso modo”. Fonte: Dichiarazione di Vienna e Programma d'Azione, adottata il 25 giugno 1993, U.N. GAOR, World Conf. on Hum. Rts., 48th Sess., 22d plen. mtg., 5, U.N. Doc. A/CONF.157/23, 1993.

³⁶⁸ R. FREEDMAN, J. MCHANGAMA; *Expanding or Diluting Human Rights? The Proliferation of United Nation Special Procedures Mandates*; *supra* note 364; p. 168.

³⁶⁹ *Ivi*; p. 169.

³⁷⁰ I dati raccolti coprono il periodo che va dal 1980 alla fine del 2013. Fonte: *Ivi*; p. 178.

Si è notato che, nel corso degli anni, hanno assunto un valore fondamentale le alleanze tra Stati, le quali hanno influenzato la votazione di molti Paesi sui temi più spinosi. Le alleanze possono essere formate sulla base di legami geografici o politici. Spesso Stati con una forma di governo simile sono risultati alleati.³⁷¹

A questo punto, quindi, si è proseguito dividendo gli Stati a seconda della loro forma di governo. Nel corso degli anni sono state introdotte molte definizioni e molti criteri in base ai quali distinguere i Paesi per categorizzarne la *governance*. Lo studio di Freedman e Mchangama, tra i diversi tipi di distinzioni proposte, utilizza il metodo studiato e messo in pratica da Freedom House, una ONG che, non avendo interessi statali, risulta imparziale e oggettiva nella categorizzazione degli Stati.³⁷² Freedom House distingue gli Stati in tre categorie: Free (F)- *Liberi*, Partly Free (PF)- *Parzialmente Liberi* e Not Free (NF)- *Non Liberi*.³⁷³

Generalmente rientrano nel gruppo F i Paesi con un governo liberal-democratico, rappresentati secondo la divisione operata dalle Nazioni Unite in gruppi regionali, dal Gruppo WEOG (Western European and Other States), da alcuni stati del gruppo GRULAC (Latin America and Caribbean States), da alcuni stati del sud Africa, comprendendo anche Mongolia e Giappone. Il gruppo PF invece, comprende un ampio spettro di Paesi che vanno da democrazie a quasi pieno titolo a democrazie emergenti. Secondo la divisione in gruppi regionali non corrispondono a un gruppo ben preciso ma ospitano Stati appartenenti ai vari gruppi come India, Perù, Ucraina, Albania, Nigeria, Mozambico e Indonesia. Infine appartengono al gruppo NF i regimi repressivi, autocratici e dittatoriali. Corrispondono in larga misura al Gruppo Africano, al Gruppo dell'Asia e del Pacifico, al Gruppo degli Stati dell'Est Europa, comprendendo anche Venezuela, Cuba e Nicaragua.^{374 375}

³⁷¹ Ivi; pp. 169-170.

³⁷² La scala di valutazione utilizzata è quella proposta da "Freedom House" una ONG fondata negli anni '40 del secolo scorso che, convinta che il rispetto dei diritti umani e delle libertà individuali siano strettamente vincolate alla tipologia di governo di un Paese, si propone di valutare il tasso di libertà di ogni Stato basandosi su una serie di parametri significativi. Fonte: FREEDOM HOUSE; Our Issues; disponibile su: <https://freedomhouse.org/issues>, ultimo accesso: 08/03/2021.

³⁷³ I criteri su cui si basano queste distinzioni sono consultabili al seguente sito: FREEDOM HOUSE; *Freedom in the World Research Methodology*; disponibile su: <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>; ultimo accesso: 08/03/2021.

³⁷⁴ R. FREEDMAN, J. MCHANGAMA; *Expanding or Diluting Human Rights? The Proliferation of United Nation Special Procedures Mandates*; *supra* note 364; p. 171.

³⁷⁵ Per visionare lo status dei singoli Paesi si veda: FREEDOM HOUSE; *Explore the Map*; disponibile su: <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fw&year=2021>, ultimo accesso: 08/03/2021. Per consultare la lista dei Paesi suddivisi per gruppo regionale si veda invece: UN; *Regional Groups of Member States*; *supra* note 6.

I risultati dello studio hanno dimostrato che generalmente, i Paesi appartenenti alla prima categoria (F) hanno quasi sempre supportato i diritti CP nel corso degli anni. Sono risultati avere opinioni contrastanti per quanto riguarda i diritti ESC e la metà di essi si sono dimostrati scettici nei confronti dei diritti TG.

Al contrario, i Paesi appartenenti al gruppo NF sono risultati promuovere raramente i diritti CP e ESC, mentre sono più propensi a supportare i diritti TG.

Tra queste due categorie si situa il gruppo dei Paesi PF, che seppur promuova e supporti in parte i diritti CP e ESC, si è dimostrata più favorevole alla promozione dei diritti TG.³⁷⁶

Dall'elaborazione di questi dati si è giunti alla conclusione che la grande maggioranza di mandati tematici è stata promossa dai Paesi con un basso indice di rispetto dei diritti umani (appartenenti ai gruppi PF e NF) e che la quasi totalità di tali mandati tematici vertano sui diritti umani di Terza Generazione. Essendo molto vaghi e non avendo un chiaro contenuto normativo e dal momento che non è presente un metodo generalizzato per dimostrare se uno Stato rispetti o meno questa categoria di diritti umani,³⁷⁷ questo tipo di mandati fornisce alle *Special Procedures* pochissime opportunità di identificare gravi e ripetute violazioni dei diritti umani all'interno dei soggetti che si trovano ad analizzare.

L'aumento esponenziale nel numero dei mandati tematici, come visto nel paragrafo precedente, deriva da questo fenomeno. Essi infatti, vengono spesso usati come uno "scudo" dagli Stati che, approvando l'avvio di mandati relativi ai diritti TG, risultano avere un buon livello di promozione e protezione dei diritti umani, pur non approvando mai (o quasi mai) i mandati sui diritti CP o ESC.

Come riportano gli studiosi, "ci sono Paesi che commettono gravi violazioni dei diritti CP ma usano i mandati relativi ai diritti ESC e TG come un paravento per sviare l'attenzione da quelle gravissime violazioni".³⁷⁸

Esempi eclatanti di Paesi che utilizzano questa strategia sono la Repubblica di Cuba e la Repubblica Araba di Siria. Entrambi questi Paesi hanno accettato le visite di *Special Rapporteurs* inerenti a mandati sui diritti ESC e TG, rifiutando le visite dei mandatarî relativi ai diritti CP.

³⁷⁶ R. FREEDMAN, J. MCHANGAMA; *Expanding or Diluting Human Rights? The Proliferation of United Nation Special Procedures Mandates*; *supra* note 364; pp. 180-187.

³⁷⁷ *Ivi*; p. 188.

³⁷⁸ *Ivi*; p. 191.

Ripercorrendo brevemente la storia delle relazioni tra Cuba e le *Special Procedures* possiamo notare che nel 2002 l'allora Commissione per i Diritti Umani aveva istituito un mandato geografico per Cuba, con l'intento di monitorare la situazione dei diritti umani all'interno del Paese. Il governo cubano non ha mai riconosciuto il mandato e non ha mai consentito l'accesso al mandatario all'interno dei propri confini. Nel 2007 il mandato è stato sospeso e poi abrogato tramite votazione.

Il Paese negli ultimi anni, ha contribuito all'approvazione di quasi una decina di mandati tematici. Ha invitato lo *Special Rapporteur* sull'uso dei Mercenari e sulla Violenza contro le Donne a svolgere una missione sul campo, ma non ha consentito l'accesso allo *Special Rapporteur* sull'indipendenza dei Giudici e degli Avvocati. Allo stesso modo ha accettato la richiesta di visita dello *Special Rapporteur* per il diritto al cibo (un mandato che Cuba stessa aveva promosso) ma ha rifiutato quello sulla Libertà di Religione e sulla Libertà di Associazione e Assemblea.³⁷⁹

La situazione si è presentata analoga in Siria. Negli ultimi dieci anni, la Siria ha approvato l'accesso allo *Special Rapporteur* per il diritto al Cibo e alla Sanità, il quale, dovendosi attenere al proprio mandato, non ha potuto riferire sulla natura repressiva del regime che governa il Paese. Il Paese ha continuato per anni e continua tutt'oggi ad ignorare le richieste degli *Special Rapporteurs* sulla Tortura, sulla Detenzione Arbitraria, sulle Sparizioni Forzate, sull'uso dei Mercenari e sui Diritti degli Sfolati.³⁸⁰

Se questo sistema messo in atto dai singoli Stati, vanifica in parte il lavoro delle *Special Procedures*, almeno per quanto riguarda i mandati relativi ai diritti CP e ESC, la proliferazione dei mandati è dannosa anche per un altro motivo. Dal punto di vista economico e finanziario, seppure l'aumento del numero dei mandati è stato vertiginoso, il *budget* a disposizione per le *Special Procedures* è rimasto costante e invariato. Ciò implica che ogni mandato che si aggiunga alla lista dei mandati in vigore sottrae fondi, energie, e risorse a quelli già attualmente presenti. L'aumento dei mandati non corrisponde a un aumento del *budget*, né ad un aumento del personale disponibile dedito per esempio alla traduzione degli eventuali report di fine mandato o alla loro distribuzione. In questo modo nemmeno il numero di missioni sul campo può rimanere costante ed uguale per tutti i

³⁷⁹ *Ivi*, p. 190.

³⁸⁰ *Ibidem*.

mandati. “Il risultato finale è che si dedica sempre meno tempo e attenzioni ad ogni mandato, minando così l’impatto che i mandatari potrebbero potenzialmente avere nella protezione e promozione dei singoli diritti umani”.³⁸¹

In conclusione si può affermare che, se per alcuni Paesi l’aumento del numero di mandati porta ad un maggior controllo della situazione dei diritti umani (si parla dei Paesi di categoria F, che quindi approvano quasi tutte la categorie di mandati), per i restanti Paesi, questo fenomeno è deleterio e controproducente, andando ad incrementare ulteriormente la strumentalizzazione e politicizzazione delle *Special Procedures*, già presente e dilagante.

Ciò che è risultato evidente dallo studio, è stata la connessione tra le diverse forme di governo (e implicitamente i diversi gruppi regionali) e le tipologie di mandato che essi approvavano per la tutela e la promozione di alcuni diritti.

Nel corso di questa analisi si è dimostrato inoltre che, se da un lato il crescente numero di mandati ha permesso di approfondire dei rami del diritto interno degli Stati e di quello internazionale che non erano stati affrontati dagli organi “tradizionali”, lo stesso fenomeno di crescita esponenziale nel numero di mandati risulta deleterio e negativo se questi vengono usati impropriamente dagli Stati. In particolare, la promozione dei mandati relativi ai diritti ESC e TG, rappresenta una minaccia nei confronti dei mandati CP, sottraendo loro fondi. Inoltre, questo fenomeno ha fatto sì che il *focus* non fosse più concentrato sulla relazione Stato-individuo, bensì sulle relazioni tra Stati e le loro politiche estere.³⁸²

Questo cambiamento di baricentro svaluta tutta l’attività delle *Special Procedures*, oltre a minarne l’efficacia e si distanzia dallo scopo per cui furono create più di 50 anni fa. “C’è un grande bisogno per la comunità dei diritti umani che i mandati delle *Special Procedures* non siano considerati come vuoti e vani”³⁸³ ma vengano sfruttati al meglio come opportunità reale per un miglioramento concreto dei diritti umani.

³⁸¹ *Ivi*; p. 192.

³⁸² *Ivi*; p. 193.

³⁸³ *Ibidem*.

Conclusioni

Lo scopo di questo elaborato era quello di descrivere dettagliatamente il sistema delle *Special Procedures* analizzandone il funzionamento, gli attori principali che lo compongono e le interazioni con le altre entità (sia statali che non) ed evidenziando il contributo che fornisce a livello nazionale e internazionale.

Pur essendo inserite nel sistema ONU, le *Special Procedures* sono state piuttosto trascurate nel corso degli anni e “hanno ricevuto poca attenzione da parte degli studiosi della materia”.³⁸⁴ Questa mancanza di interesse da parte del mondo accademico ha fatto sì che dagli anni Ottanta in poi,³⁸⁵ a causa delle gravi lacune nella conoscenza di questa istituzione, non ci sia stata chiarezza nel descrivere il loro metodo di lavoro e il concetto su cui si basa.

Contrariamente agli altri organismi che si occupano di diritti umani (i *Treaty-based Bodies*), dei quali si è ampiamente parlato e discusso, le *Special Procedures* rappresentano ancora un mondo poco conosciuto, anche se concretamente interessante e ricco di potenzialità.

L'intento dell'elaborato era quindi di portare chiarezza e analizzare il sistema nella sua interezza.

La nascita delle *Special Procedures* si inserisce all'interno di quel periodo storico in cui il diritto internazionale dei diritti umani comincia a svilupparsi e a prendere forma. All'alba della fine dei due conflitti mondiali, l'individuo in quanto essere umano, ribadì il proprio ruolo all'interno della società e rivendicò il possesso di diritti umani come intrinseci alla propria persona. Venne stilata la *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*, i due tratti sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali³⁸⁶ che rendevano quelle rivoluzionarie parole, vincolanti e cariche di significato non solo per il singolo individuo ma per tutte le entità che formavano la società, le quali erano portate a rispettarli e promuoverli. Tuttavia, questo passaggio non fu sufficiente per la tutela e l'attuazione dei diritti umani. I trattati e le convenzioni presenti all'epoca, non proteggevano i diritti umani degli individui in tutti i Paesi ma solamente in quelli che li avevano firmati e ratificati. La necessità di un organismo *super partes* che non fosse limitato alla volontà dei singoli Stati, risultava

³⁸⁴ I. NIFOSI; *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights. Institutional history, practice and conceptual framework*, supra note 19; p. 131.

³⁸⁵ *Ibidem*.

³⁸⁶ Si fa riferimento a ICCPR (dall'inglese “International Covenant on Civil and Political Rights”) e IESCR (dall'inglese “International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”).

indispensabile. Si pensò allora di istituire le *Special Procedures*, un sistema che, al contrario degli altri strumenti riguardanti i diritti umani, non necessitava la firma e l'approvazione degli Stati per entrare in funzione.

Le *Special Procedures* furono frutto della Commissione per i Diritti Umani, un'istituzione che, nata come organo subalterno dell'ECOSOC, si occupava di proteggere e promuovere i diritti umani. Verso la fine degli anni Sessanta, grazie all'adesione di nuovi Stati all'interno dell'ONU, a seguito del lungo processo di decolonizzazione che seguì le due guerre mondiali, si promosse l'intervento diretto delle Nazioni Unite attraverso l'impiego delle *Special Procedures*, nei Paesi dove erano state riscontrate gravi violazioni dei diritti umani. Questo meccanismo era innovativo e molto più pratico e flessibile rispetto a quelli esistenti. Il fatto di poter indagare sulla situazione relativa ai diritti umani internamente ai Paesi, permetteva di arrivare là dove altri sistemi avrebbero fallito o avrebbero impiegato molto più tempo per mettere in campo delle azioni che avrebbero fermato concretamente le violazioni in corso.

Riguardando una materia viva ed in continua evoluzione, i diritti umani, le *Special Procedures* hanno dimostrato un grande spirito di adattamento, modificandosi di pari passo con le esigenze della società. Questo progressivo adattamento si è verificato anche con l'abolizione della stessa Commissione per i Diritti Umani a favore di un nuovo organismo, non più subordinato all'ECOSOC ma direttamente dipendente dall'Assemblea Generale. Attraverso l'introduzione del Consiglio per i Diritti Umani nel 2006 infatti, la questione relativa alla promozione e alla tutela dei diritti umani assunsero finalmente un ruolo di primo piano assieme agli altri due pilastri che fondano l'Organizzazione delle Nazioni Unite.

Per quanto riguarda il funzionamento e la struttura delle *Special Procedures*, esse sono regolate da due documenti, il *Codice di Condotta*³⁸⁷ e il *Manuale Operativo*.³⁸⁸ Modificati più volte questi documenti forniscono una base legale all'intero sistema di queste procedure "speciali".

³⁸⁷ UN Human Rights Council, 5/2, *Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council*, *supra* note 61.

³⁸⁸ UN Human Rights Council, *Revised Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*; *supra* note 74.

Definite il “gioiello della corona delle Nazioni Unite”,³⁸⁹ gli attori fondamentali che sostengono e lavorano all’interno di questo sistema sono dei singoli individui, chiamati *Special Rapporteurs* o esperti indipendenti. Gli *Special Rapporteurs* sono indipendenti dall’ONU, non vengono finanziati o retribuiti dall’organizzazione. Agiscono volontariamente, mettendo a disposizione del Consiglio per i Diritti Umani le loro vaste conoscenze. Essi vengono scelti attraverso un processo di selezione molto accurato, il cui scopo principale è quello di identificare il miglior candidato possibile per uno specifico mandato. Molto spesso, a fronte di mandati molto vasti e riguardanti un gruppo di diritti, gli esperti vengono raggruppati in “Gruppi di Lavoro”; dei team formati da cinque esperti che lavorano allo stesso mandato.

Gli esperti, pur non essendo di fatto funzionari delle Nazioni Unite, godono però di alcuni privilegi e immunità che consentono loro di portare a termine più agevolmente il proprio lavoro. Essendo costantemente a contatto con realtà di portata internazionale, devono essere equipaggiati in modo tale da essere in grado di affrontare qualsiasi tipo di situazione, usufruendo di immunità e privilegi molto simili a quelli riservati ai diplomatici.

L’intero lavoro svolto dagli esperti, deriva da un mandato istituito dal Consiglio per i Diritti Umani in risposta a ripetute e gravi violazioni dei diritti umani. Tale mandato può riguardare l’insieme dei diritti umani all’interno di un particolare Stato o più in generale, il rispetto di un diritto o di un gruppo di diritti a livello globale, in questo caso i mandatarari esamineranno come i vari Stati rispondano all’ottemperanza a uno stesso diritto. Nella prima situazione il mandato sarà di natura *geografica*, nella seconda *tematica*.

Gli strumenti che i mandatarari hanno a disposizione sono svariati. Le comunicazioni sono uno degli strumenti più innovativi e identificativi di questo sistema. Si dividono in due tipologie: dal singolo individuo alle *Special Procedures* e dalle *Special Procedures* agli Stati o alle organizzazioni. Il singolo individuo, può comunicare con l’organizzazione a proposito di gravi violazioni dei diritti umani che ha subito all’interno del proprio Paese. Tale figura può portare alla luce una situazione che ripetutamente ha compromesso l’integrità e il riconoscimento dei suoi diritti umani fondamentali.

Il principale sistema di tutela dei diritti umani identificato dalle *Special Procedures* si identifica nelle missioni sul campo. I mandatarari, dopo aver ottenuto dal rispettivo Paese

³⁸⁹ UN, *Annan calls on Human Rights Council to strive for unity, avoid familiar fault lines*; supra note 7.

l'invito ad entrare all'interno dei suoi confini, visita i territori dove avvengono le presunte violazioni dei diritti umani e valuta di persona la situazione. Sono pochissimi i sistemi di tutela e promozione dei diritti umani che godono di un vantaggio analogo.³⁹⁰

Il maggior vantaggio è tuttavia, anche la maggior limitazione di questo meccanismo. Come già menzionato, i mandatari possono accedere solo a quei Paesi che hanno consentito loro l'ingresso. Purtroppo, sono ancora presenti molte regioni del mondo in cui le *Special Procedures* non sono potute intervenire direttamente.³⁹¹

A seguito delle missioni vengono stilati dei rapporti che riassumono il lavoro svolto dal titolare di mandato, identificano le violazioni dei diritti umani riscontrate all'interno dello Stato e, attraverso delle raccomandazioni, propongono le azioni da intraprendere per poter fermare le violazioni in corso e prevenire quelle future.

I rapporti in questione, non sono documenti vincolanti, non obbligano le entità a cui si riferiscono ad attuare i provvedimenti in essi contenuti. Tuttavia sono dei documenti preziosi, sia perché descrivono accuratamente la situazione attuale in quel determinato territorio, sia perché, a livello di opinione pubblica, rappresentano una forte denuncia nei confronti di sistematiche violazioni dei diritti umani e, mobilitando l'interesse della comunità internazionale, possono mettere a repentaglio i rapporti diplomatici di un determinato Paese.

Le *Special Procedures*, nascendo in seno all'ONU, hanno una portata molto vasta e un'influenza non indifferente sull'opinione pubblica. I loro report sono ascoltati e sono ritenuti autorevoli e attendibili.

Si potrà pensare che i rapporti di fine missione non siano vincolanti, ma in molti casi sono stati decisivi nell'influenzare i rapporti pubblici dello Stato a cui si riferiscono, mettendolo in cattiva luce soprattutto con organizzazioni economicamente e finanziariamente importanti quali il WTO, l'IMF o alcune importanti società farmaceutiche. Questo fenomeno è chiamato "*naming and shaming*" e rappresenta una delle carte vincenti delle *Special Procedures*.

³⁹⁰ Tra i Treaty-based Bodies infatti, possono essere condotte delle missioni sul campo solo nei Paesi che abbiano aderito ad uno dei seguenti trattati: CAT, CEDAW, CRPD, CED; ICESCR e CRC. Fonte: OHCHR, *Human Rights Bodies- Complaints Procedures*; *supra* note 41.

³⁹¹ Per l'elenco degli Stati mai visitati dalle *Special Procedures* si veda: OHCHR, *Table of States not yet visited by any mandate holder*; *supra* note 284.

Se la collaborazione con i Paesi è fondamentale per portare a termine parte del lavoro legato a questa istituzione, la collaborazione con le OIG e le ONG è altrettanto vitale per ottenere una maggiore efficacia nella lotta contro le violazioni dei diritti umani. Le organizzazioni (sia inter-governative che non-governative), possono rappresentare una valida estensione delle *Special Procedures*, una sorta di “arto in più” che consente, grazie alla distribuzione capillare, di monitorare più nello specifico i territori, anche quelli meno accessibili.

Come si è potuto evincere dal testo, i successi più ragguardevoli nell’ambito dei diritti umani, sono stati ottenuti quando la collaborazione tra le *Special Procedures* e gli altri enti è andata a buon fine.

Molti temi sono stati indagati, nel corso degli anni, alcuni di questi hanno apportato dei progressi direttamente sul diritto internazionale e sulla legislazione a livello nazionale dei singoli Paesi.

È questo uno degli scopi principali dell’intero sistema. Molto spesso un intervento tempestivo è di primaria importanza nel campo dei diritti umani; lo scopo delle *Special Procedures* tuttavia non è rappresentato solo e unicamente dall’approccio nel breve-periodo. La salvaguardia dei diritti umani si basa soprattutto in norme e provvedimenti giuridici che possano garantire la tutela e la protezione dell’individuo nel lungo-periodo. Ecco perché le ricadute nel diritto nazionale e internazionale sono così importanti.

Si è osservato come un singolo *Rapporteur*, grazie al suo lavoro, possa invitare un governo a modificare una legge, creare un precedente giuridico rispetto a un determinato argomento, fungere da “catalizzatore”³⁹² per convogliare gli sforzi già presenti all’interno della società e promuovere il cambiamento.

Il processo non deve limitarsi a rimanere sul piano nazionale, è possibile promuovere delle riforme o delle vere e proprie introduzioni anche a livello internazionale. Dal momento che è molto difficile che tutte le violazioni sui diritti umani trovino un corrispettivo nel diritto internazionale, le *Special Procedures* possono e devono servire per colmare le lacune presenti nel diritto attraverso il lavoro dei mandatarî, attraverso studi e missioni sul campo. Questo dev’essere l’obiettivo principale di tutta il sistema: rendere i cittadini consapevoli dei propri diritti e continuare a proteggerli in un’ottica orientata al lungo termine,

³⁹² Il termine usato è stato tratto dal libro di: T. PICCONE; *Catalysts for CHANGE: How the UN’s Independent Experts Promote Human Rights*; Brookings Institute Press, Washington DC, 2012.

proseguendo ciò che si era iniziato con la stesura della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani*.

Il sistema delle *Special Procedures* rappresenta sicuramente un modo alternativo di rapportarsi al problema della tutela e promozione dei diritti umani e pur presentando molti lati positivi, deve affrontare ancora molte sfide. In particolare, nel testo si è preso in esame il difficile rapporto con gli Stati, soprattutto quelli appartenenti a certi gruppi geografici. Laddove i diritti umani sono più trascurati e nei Paesi con grande instabilità politica ed economica, il lavoro degli esperti è più rischioso, più difficile e maggiormente ostacolato. Dal momento in cui il sistema sfrutta la propria visibilità a livello globale per puntare il dito contro gli Stati con un record di diritti umani negativo, questi si tutelano approvando solamente quei mandati che potrebbero arrecare loro meno danno, rifiutandone altri che invece li esporrebbero maggiormente alla gogna pubblica. Questo processo avviene tramite alleanze tra Stati, le quali sono in grado di influenzare le votazioni per l'approvazione dei mandati in sede decisionale, ovvero proprio all'interno del Consiglio per i Diritti Umani.

A fronte di ciò, l'unica soluzione potenzialmente accettabile è che le *Special Procedures* smettano di essere viste unicamente come una minaccia per gli Stati e vengano invece percepite come uno stimolo al miglioramento.

Esse sono l'esempio lampante di come l'individuo, in questo caso sia l'esperto che mette a disposizione le proprie risorse, sia il singolo cittadino che denuncia e comunica con l'istituzione in maniera intelligente, possa contribuire concretamente al miglioramento della situazione di molti.

Il sistema ha fatto passi da gigante rispetto alla propria nascita, alla fine degli anni '60. Ha dimostrato una grande capacità di adattamento e di sviluppo e potrà continuare ad affiancare efficacemente gli altri meccanismi di protezione dei diritti umani anche in futuro. Ciò che rimane da fare è a carico delle entità statali e delle altre organizzazioni che compongono la società odierna.

Citando le parole di Bertrand Russell, premio Nobel per la letteratura, attivista per i diritti umani e famoso filosofo del secolo scorso "L'educazione dovrebbe inculcare l'idea che l'umanità è una sola famiglia con interessi comuni. Che di conseguenza la collaborazione è più importante della competizione."³⁹³ si può percepire come tale frase sia particolarmente

³⁹³ Citazione tratta da: B. RUSSELL; *Bertrand Russell dice la sua*; Longanesi, trad. di Pellegrini; 2009.

rilevante se messa in relazione con l'argomento presentato dall'elaborato. È risultato evidente, durante tutta la trattazione, che proprio la collaborazione è il fattore decisivo in grado di determinare il successo o il fallimento delle *Special Procedures*. “Collaborazione” intesa in tutte le sue forme: da parte dell'ONU e delle altre istituzioni internazionali, ma anche da parte degli Stati, della Società Civile, fino ad arrivare alla collaborazione da parte del singolo individuo.

Il fatto che il raggiungimento di un obiettivo derivi dagli sforzi congiunti di così tanti elementi, può rappresentare allo stesso tempo un limite e un punto di forza, sicuramente rappresenta una sfida. Gli strumenti messi in campo, si sono rivelati utili ed efficaci in presenza di due fattori fondamentali: informazione e collaborazione.

Ecco dunque che l'intento dell'elaborato era quello di soddisfare almeno una di queste due condizioni ed evidenziare l'importanza dell'altra. Il tentativo di fornire informazioni il più possibile dettagliate ed accurate, si accompagna con la volontà di sottolineare l'importanza di inserire sempre più le *Special Procedures* nell'insieme degli organi di protezione dei diritti umani e, più in generale, nel sistema mondo.

Bibliografia

ABEBE A. M., *Special rapporteurs as law makers: the developments and evolution of the normative framework for protecting and assisting internally displaced persons*, The International Journal of Human Rights, 15:2, 2011.

ABRAHAM M., *Building the New Human Rights Council, Outcome and analysis of the institution-building year*, Friedrich Ebert Stiftung, Geneva, 2007.

ABRAHAM M., DZIURZYNSKI E.; *A new chapter for human rights: A Handbook on Issues of Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*; International Service for Human Rights, Friedrich Ebert Stiftung; Svizzera; 2006.

ARIE B., *Monitoring human rights in Europe: comparing international procedures and mechanisms*, Nijhoff, The international Helsinki federation for human rights, 1993.

BAGSHAW S., *Internally Displaced Persons at the Fifty-Fourth Session of the United Nations Commission on Human Rights, 16 March- 24 April 1998*, International Journal of Refugee Law, Volume 10, Issue 3, 1998.

BOBBIO N., *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990.

CARREAU D., MARRELLA F., *Diritto Internazionale*, Giuffrè editore S.p.A., Milano, 2018.

CASSESE A., *I diritti umani oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2005.

COLUMBIA LAW SCHOOL, *Engaging U.N. Special Procedures to Advance Human Rights at Home: A Guide for U.S. Advocates*, Columbia Law School, Human Rights Institute, 2015.

CONFORTI. B., FOCARELLI C.; *Le Nazioni Unite*; Wolters Kluwer, CEDAM, decima ed.; 2015.

DOMINGUEZ REDONDO E., *Human Rights through the Backdoor: the Contribution of Special Procedures to the Normative Coherence and Contradictions of International Human Rights Law*, Middlesex University research, London, 2016.

DOMINGUEZ REDONDO E., *Rethinking the Foundations of Control in International Human Rights – the Case Of Procedures*, Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 29/3,2011.

DOMINGUEZ REDONDO E., *Universal Periodic Review- Is there life beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation?*, New Zealand Law Review no.4: 673-706, 2012.

DOMINGUEZ REDONDO E.; *History of Special Procedures: A “Learning-by-Doing” Approach to the Human Rights Implementation*; Middlesex University - Business School; Middlesex University - School of Law; 2016.

DONNO A., *La Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo verso il duemila*, a cura di L. Lippolis, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2001, pp. 23-43.

GOLAY C., BIGLINO I., TRUSCAN I., *The Contribution Of The Un Special Procedures To The Human Rights And Development Dialogue*, SUR - International Journal On Human Rights, vol. 9, n. 17, 2012.

GOLAY C., MAHON C., CISMAS I., *The impact of the UN Special Procedures on the development and implementation of economic, social and cultural rights*, International Journal of Human Rights, Vol. 15, No. 2, 2011.

KIRBY M., *UN Special Procedures- Reflections on the Office of the UN Special Representative for Human Rights in Cambodia*, Melbourne Journal of International Law, Vol. 11, 2010.

LIMON M., POWER H., *History of the United Nations Special Procedures Mechanism: Origins, Evolution and Reform*, Universal Rights Group, New York, September 2014.

LIMON M., Ted PICCONE T., *Human Rights Special Procedures: Determinants Of Influence Understanding and strengthening the effectiveness of the UN's independent human rights experts*, Universal Rights Group, March 2014.

MARCHISIO S., *Corso di Diritto Internazionale*, G. Giappichelli Editore- Torino, 2013.

MILLER A. J., *United Nations Experts on Mission and Their Privileges and Immunities*, International Organization Law Review, Bluebook 21st ed.4, 2007.

MURPHY T., MULLER A., *The United Nations Special Procedures: Peopling Human Rights, Peopling Global Health*, Queen's University Belfast School of Law, Research Paper No. 2019 21, 2017.

NAPLES-MITCHELL J., *Perspectives of UN special rapporteurs on their role: inherent tensions and unique contributions to human rights*, The International Journal of Human Rights, 2011, 15:2.

NIFOSI I., *The UN Special Procedures in the field of human rights. Institutional history, practice and conceptual framework*, Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights, Universidad de Deusto, Num. 2/2005.

NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T.; *The United Nation Special Procedures System*, cap. 6, Brill Nijoff, Leiden, Boston, 2017.

OSCE, *The Responsibility of States: Protection of Human Rights Defenders in the OSCE Region (2014–2016) Implementation of the international standards outlined in the ODIHR Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders*, Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2017.

PICCONE T., *Human Rights Special Procedures: Determinants of Influence*, Cambridge University Press, Vol. 108, pp. 288-291, 2014.

PICCONE T., *The contribution of the UN's special procedures to national level implementation of human rights norms*, *The International Journal of Human Rights*, 15:2, 206-231, 2011.

PINHEIRO P. S., *Being a special rapporteur: a delicate balancing act*, *The International Journal of Human Rights*, 2011, 15:2.

RODLEY N., *On the responsibility of special rapporteurs*, *The International Journal of Human Rights*, 2011.

SMITH R. K. M., *The possibilities of an independent special rapporteur scheme*, *The International Journal of Human Rights*, 15:2, pp. 172-186, 2011.

SUBEDI S.P., *Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, *Human Rights Quarterly*, February 2011, Vol. 33, No. 1, pp. 201-228.

SUBEDI S.P., WHEATLEY S., MUKHERJEE A., NGANE S., *The role of the special rapporteurs of the United Nations Human Rights Council in the development and promotion of international human rights norms*, *The International Journal of Human Rights*, 15:2, 2011.

SUNGA L.S., *The Special Procedures of the UN Commission on Human Rights: Should They Be Scrapped?*, in *International Human Rights Monitoring Mechanisms: Essays in honor of Jakob Th. Moller* 233.

WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Handbook for Non-State Actors on Engagement with the World Health Organization*, WHO, Svizzera, 2018, p. 8.

Sitografia

BRITANNICA, Law, Crime and Punishment, *Rapporteur*; disponibile su: <https://www.britannica.com/topic/rapporteur>.

BROOKINGS, *Francis M. Deng*, disponibile su: <https://www.brookings.edu/author/francis-m-deng/>.

BROOKINGS, *Ted Piccone*, disponibile su: <https://www.brookings.edu/experts/ted-piccone/>.

BUSINESS AND HUMAN RIGHTS RESOURCE CENTRE, *UN Guiding Principles*, disponibile su: <https://www.business-humanrights.org/en/big-issues/un-guiding-principles-on-business-human-rights/>.

CNN, *Top U.N. official slams Myanmar monk over 'whore' comments*, disponibile su: <https://edition.cnn.com/2015/01/22/world/myanmar-united-nations-wirathu/>.

DIZIONARIO DI STORIA, “*Società delle Nazioni*”, Istituto dell’Enciclopedia italiana, 2010; disponibile su: [https://www.treccani.it/enciclopedia/societa-delle-nazioni_\(Dizionario-di-Storia\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/societa-delle-nazioni_(Dizionario-di-Storia)/).

DSAE, Dictionary of South African English, *Job reservation*; disponibile su: <https://dsae.co.za/entry/job-reservation/e03490>.

FREEDOM HOUSE; *Explore the Map*; disponibile su: <https://freedomhouse.org/explore-the-map?type=fw&year=2021>.

FREEDOM HOUSE; *Freedom in the World Research Methodology*; disponibile su: <https://freedomhouse.org/reports/freedom-world/freedom-world-research-methodology>.

FREEDOM HOUSE; *Our Issues*; disponibile su: <https://freedomhouse.org/issues>.

HRMI, *How do we measure countries' human rights performance?*, disponibile su: <https://humanrightsmasurement.org/methodology/overview/>.

HRWatch, *Cambodia: Leading Rights Group Support UN Envoy*, disponibile su: <https://www.hrw.org/news/2007/12/18/cambodia-leading-rights-groups-support-un-envoy>.

ICJ, *Advisory Jurisdiction*, disponibile su: <https://www.icj-cij.org/en/advisory-jurisdiction>.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS, *Overview of the Functions and Activities of Special Procedures*, disponibile su: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/02/SpecialProcedures.pdf>.

INDIGENOUS FOUNDATIONS, *The Indian Act*, disponibile su: https://indigenousfoundations.arts.ubc.ca/the_indian_act/.

J.P. GRANT, J. C. BARKER; *Encyclopaedic Dictionary of International Law (3ed.)*; Oxford University Press; Online version; disponibile su: <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195389777.001.0001/acref-9780195389777-e-46?rskey=5Qr3S9&result=46>.

JUSTITIA; *Jacob Mchangama* ; disponibile su: <http://justitia-int.org/en/about-justitia/jacob-mchangama/>.

LEWIS C., *Vienna Declaration on Human Rights*, Chatterjee D.K. (eds) *Encyclopedia of Global Justice*. Springer, Dordrecht, 2011. Disponibile su: https://doi.org/10.1007/978-1-4020-9160-5_666.

O' MALLEY, 1936. *Native Trust & Land Act No 18*; disponibile su: <https://omalley.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv01538/04lv01646/05lv01784.htm>.

OHCHR, *Annual Meetings*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/AMeeting/Pages/AnnualMeeting.aspx>.

OHCHR, *Annual Reports on Special Procedures*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Annualreports.aspx>.

OHCHR, *Brief history of UN human rights*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx>.

OHCHR, *Communication reports of Special Procedures*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/CommunicationsreportsSP.aspx>.

OHCHR, *Country Mandates*, disponibile su: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx>.

OHCHR, *EU Border Management: Protecting the rights of the Migrants*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/ProtectingRightsOfMigrants.aspx>.

OHCHR, *Housing, About the mandate*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Mandate.aspx>.

OHCHR, *Human Rights Bodies- Complaints Procedures*; disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx#inquiries>.

OHCHR, *Human Rights Treaty Bodies*; disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/Overview.aspx>.

OHCHR, *Impact of the work of Special Procedures, Legislative Reform*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/LegislativeReform.aspx>.

OHCHR, *Impact of the work of Special Procedures: Policy reform*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Policyreform.aspx>.

OHCHR, *Individual Complaints and Urgent Appeals*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Complaints.aspx>.

OHCHR, *Introduction*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CHR/Pages/CommissionOnHumanRights.aspx>.

OHCHR, *Khashoggi Killing: UN human rights expert says Saudi Arabia is responsible for “premeditated execution”*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24713>.

OHCHR, *Monitoring the core international human rights treaties*; disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/WhatTBDo.aspx>.

OHCHR, *Regional Offices Homepage*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Countries/Pages/RegionalOfficesIndex.aspx>.

OHCHR, *Special Procedures, Appointment at the 46th session of the HRC*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SP/Pages/HRC46.aspx>.

OHCHR, *Special Rapporteur on the right to physical and mental health*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/SRRightHealthIndex.aspx>.

OHCHR, *Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx>.

OHCHR, *Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Disability/SRDisabilities/Pages/SRDisabilitiesIndex.aspx>.

OHCHR, *Special Rapporteur on the sale and sexual exploitation of children*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Children/Pages/ChildrenIndex.aspx>.

OHCHR, *Special Rapporteur on violence against women, its causes and its consequences*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>.

OHCHR, *SR Migrants, François Crépeau, former Special Rapporteur on the human rights of migrants*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/FrancoisCrepeau.aspx>.

OHCHR, *Table of States not yet visited by any mandate holder*, disponibile su: <https://spinternet.ohchr.org/Statesnotyetvisited.aspx?lang=en>.

OHCHR, *Thematic Mandates*, disponibile su: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM>.

OHCHR, *Welcome to the Human Rights Council*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/AboutCouncil.aspx>.

OHCHR, *What are Communications?* disponibile su: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Communications.aspx>.

OHCHR, *Working Group on discrimination against women and girls*, disponibili su: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/WGWomenIndex.aspx>.

ONE ADVICE, *Portuguese Parliament Passes a New Housing Law*, disponibile su: <https://oneadvice.biz/index.php/en/portugal/480-portuguese-parliament-passes-a-new-housing-law>.

ONU, “*Storia*”; disponibile su: <https://unric.org/it/storia-2/> .

OUR WORLD IN DATA, *Human Rights*, disponibile su: <https://ourworldindata.org/human-rights>.

RADIO ROMANIA INTERNATIONAL, *Il fronte di salvezza nazionale*, disponibile su: https://www.rri.ro/it_it/il_fronte_di_salvezza_nazionale-2541090.

SOUTH AFRICAN HISTORY ONLINE, *Robert Sobukwe*, disponibile su: <https://www.sahistory.org.za/people/robert-sobukwe>.

STATO DELLA CITTÀ DEL VATICANO, *Adesione a Convenzioni Internazionali*, disponibile su: <https://www.vaticanstate.va/it/stato-governo/rapporti-internazionali/adesione-a-convenzioni-internazionali.html>.

THE FREE DICTIONARY BY FARLEX, *Masters and Servants Act*, disponibile su: <https://encyclopedia.thefreedictionary.com/Master+and+Servant+Act>.

TRECCANI, *Carta delle Nazioni Unite*, disponibile su: <https://www.treccani.it/enciclopedia/carta-delle-nazioni-unite/>.

TRECCANI, *Non Allineati, Paesi*, disponibile su: https://www.treccani.it/enciclopedia/paesi-non-allineati_%28Enciclopedia-Italiana%29/.

UN LIBRARY GENEVA, *Human Rights Special Procedures: Chronological List*, disponibile su: <https://libraryresources.unog.ch/specialhumanrights/chrono>.

UN, *Annan calls on Human Rights Council to strive for unity, avoid familiar fault lines*, disponibile su: <https://news.un.org/en/story/2006/11/201202-annan-calls-human-rights-council-strive-unity-avoid-familiar-fault-lines#.VjO8cbQT1H8>.

UN, DAG Library, *What are the official languages of the United Nations?*, disponibile su: <https://ask.un.org/faq/14463>.

UN, *Department for General Assembly and Conference Management, Regional Groups of Member States*, disponibile su: <https://www.un.org/dgacm/content/regional-groups>.

UN, ECOSOC, *About us*, disponibile su: <https://www.un.org/ecosoc/en/about-us>.

UN, Human Rights Council, *Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*, disponibile su: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/sc/pages/subcommission.aspx>.

UN, Membership, *Growth in United Nations membership, 1945-present*, disponibile su: <https://www.un.org/en/about-us/growth-in-un-membership>.

UN, *The United Nations in Cambodia*, disponibile su: <https://cambodia.un.org/en/about/about-the-un>.

UNION of INTERNATIONAL ASSOCIATIONS, *The Yearbook of International Organizations*, disponibile su: <https://uia.org/yearbook>.

Strumenti giuridici internazionali

Trattati internazionali

Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice, 1945.

Disponibile su: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>.

Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946. Disponibile su: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1946/12/19461214%2010-17%20PM/Ch_III_1p.pdf

International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, 2006. Disponibile su: https://treaties.un.org/doc/Publication/CTC/Ch_IV_16.pdf

International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965.

Disponibile su: https://treaties.un.org/doc/Treaties/1969/03/19690312%2008-49%20AM/Ch_IV_2p.pdf

Risoluzioni, rapporti, documenti ONU

Applicability of Article VI, Section 22, of the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1989.

Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion, I.C.J., Reports 1999.

ECOSOC, *Question of the violation of human rights and fundamental freedoms, including policies of racial discrimination and segregation and of apartheid, in all countries, with particular reference to colonial and other dependent countries and territories*, Res 1235 (XLII), UN Doc. E/4393, 1967.

ECOSOC, *Report of the Ad Hoc working group of Experts set up under Resolution 2 (XXIII) of the Commission on Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/950, 1968.

ECOSOC, *Report of the Special Rapporteur on the independence of judges and lawyers*, E/CN.4/1998/39, 1998.

ECOSOC, *Violation of Human Rights in Southern Africa: Report of the ad hoc working group of experts*, 37th session, E/CN.4/1430, 1981.

OHCHR, *Assessing the Effectiveness of National Human Rights Institutions*, International Council on Human Rights Policy, 2005.

OHCHR, *Guida pratica per la società civile, lo spazio della Società Civile e il sistema delle Nazioni Unite per i Diritti Umani*, Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani, Ginevra, 2014.

OHCHR, *Human Rights Indicators, A guide to Measurement and Implementation*, HR/PUB/12/5, United Nation, 2012.

OHCHR, *Manual on human rights monitoring, Human Rights monitoring, Fact-finding and investigation by the United Nations*, New York , Geneva: UN, 2011.

OHCHR, *The Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights*, res. 21/11, 2012.

OHCHR, *Working with the United Nations Human Rights Programme, A Handbook for Civil Society*, New York and Geneva, 2008.

OHCHR; *Human Rights Report 2019*, OHCHR, Geneva, 2020.

UN General Assembly, *Declaration on the Protection of all Persons from Enforced Disappearances*, GA Res 47/133, 1992.

UN General Assembly, *Human Rights Council*, A/RES/60/251, 2006.

UN General Assembly, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*, Report of the Secretary-General , UN Doc.A/59/2005, 2005.

UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non - discrimination in this context*, A/HRC/34/51/Add.2, 2017.

UN General Assembly, *Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and its consequences*, A/HRC/41/42/Add.1, 2019.

UNCHR, *Guiding Principles on Internally Displacement*, E/CN.4/1998/53/Add.2, Geneva, 1998.

UNCHR, *Human Rights of Migrant*, 55th session, E/CN.4/RES/1999/44, 1999.

UNCHR, *Question of missing and disappeared persons*, E/CN.4/RES/1980/20/(XXXVI), 1980.

UNCHR, *Report of the fifty-first session*, chap. V. E/CN.4/1995/176, 1995.

UNCHR, *Report on the twenty-fourth session, 5 Feb.-12 March 1968*, UN Doc. E/4475/E/CN.4/972, 1968.

UNHRC, 5/2, *Code of Conduct for Special Procedures Mandate-holders of the Human Rights Council*, 2007.

UNHRC, *Follow-up to Human Rights Council resolution 5/1*, Decision 6/102, 2007.

UNHRC, *Organizational and procedural matters, Resolution adopted by the Human Rights Council, 16/21 Review of the work and functioning of the Human Rights Council*, 16th session, Agenda item 1, 2011.

UNHRC, *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, François Crépeau*, A/HRC/29/36, 2015.

UNHRC, *Report of the Special Representative of the Secretary-General for Human Rights in Cambodia*, 4th sess, Agenda Item 2, UN Doc A/HRC/4/36, 2007.

UNHRC, *Res. 5/1, Institution-building of the United Nations Human Rights Council*, 5th Sess., June 11-18, U.N. Doc. A/HRC/RES/5/1, 2007.

UNHRC, *Revised Manual of Operations of the Special Procedures of the Human Rights Council*, New York, Geneva, 2008.

UNHRC, *Revised Terms of Reference for Country Visits by Special Procedures Mandate Holders of the United Nations Human Rights Council*, based on Appendix V, E/CN.4/1998/45, 2016.