

LA RICERCA DEL DIRITTO NELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE
Collana diretta da Maurizio Arcari, Enrico Milano e Attila Tanzi

Direzione/Board of Directors

Maurizio ARCARI (Università di Milano - Bicocca)
Enrico MILANO (Università di Verona)
Attila TANZI (Università di Bologna)

Comitato Scientifico/Scientific Board

Pierre BODEAU-LIVINEC (Université Paris Nanterre)
Eirik BJORGE (University of Bristol)
Catherine BRÖLMANN (Universiteit van Amsterdam)
Lilian DEL CASTILLO-LABORDE (Universidad de Buenos Aires)
Pasquale DE SENA (Università di Palermo)
Micaela FRULLI (Università di Firenze)
Pietro GARGIULO (Università di Teramo)
Tarcisio GAZZINI (Università di Padova)
Robert KOLB (Université de Genève)
Pietro MANZINI (Università di Bologna)
Fabrizio MARRELLA (Università Ca' Foscari - Venezia)
Jean-Christophe MARTIN (Université Côte d'Azur)
Owen MCINTYRE (University College Cork)
Luca MEZZETTI (Università di Bologna)
Paolo PALCHETTI (Université Paris I)
August REINISCH (Universität Wien)
Marco ROSCINI (University of Westminster)
Stephan SCHILL (Universiteit van Amsterdam)
Francesco SEATZU (Università di Cagliari)
Francesco SINDICO (University of Strathclyde, Glasgow)
Marina SPINEDI (Università di Firenze)
Christian TAMS (University of Glasgow)
Antonello TANCREDI (Università di Milano-Bicocca)

Segretario Editoriale/Editorial Secretary

Gian Maria FARNELLI

*I volumi della Collana sono sottoposti a referaggio.
Proposte editoriali possono essere inviate a: slic.series@gmail.com
All volumes in this Series are peer-reviewed.
Editorial proposals can be submitted to: slic.series@gmail.com*

GABRIELLA CITRONI

**LE PROCEDURE SPECIALI
DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI
DELLE NAZIONI UNITE**

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI

Il presente volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Milano-Bicocca.

Tutti i diritti sono riservati

© 2024 Editoriale Scientifica srl
Via San Biagio dei Librai 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli
www.editorialescientifica.it
info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-852-0

INDICE

Premessa

XI

CAPITOLO I

LE PROCEDURE SPECIALI DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE: ORIGINI, STRUTTURA E MANDATO

1. Le origini delle Procedure Speciali delle Nazioni Unite	1
2. Mandati “tematici”	7
3. Mandati “per Paese”	8
4. Il rinnovo periodico del mandato e la creazione di nuove Procedure Speciali	14
5. Le funzioni principali delle Procedure Speciali	18
5.1. Le comunicazioni	19
5.1.1. Appelli urgenti	19
5.1.2. Lettere di denuncia	26
5.1.3. Altre lettere	29
5.1.4. Comunicazioni e attori non statali	29
5.1.5. Ulteriori aspetti problematici nella trattazione delle comunicazioni	32
5.2. Le visite <i>in loco</i>	34
5.2.1. Requisiti e criteri per lo svolgimento di una visita <i>in loco</i>	35
5.2.2. Richiesta e accettazione dello svolgimento di una visita <i>in loco</i>	36
5.2.3. Lo svolgimento di una visita <i>in loco</i>	39
5.2.4. I termini di riferimento per lo svolgimento delle visite <i>in loco</i>	41
5.2.5. Rappresaglie e minacce legate allo svolgimento delle visite <i>in loco</i>	42
5.2.6. Le fasi successive alla conclusione di una visita <i>in loco</i>	43
5.2.7. Visite <i>in loco</i> congiunte	45
5.2.8. Visite <i>in loco</i> presso organizzazioni internazionali o istituzioni e visite tecniche	45
5.3. I rapporti annuali e gli studi tematici	47
5.4. Cooperazione ed assistenza tecnica	51
5.5. Altri contributi	55
6. L'azione delle Procedure Speciali a fronte di rappresaglie, minacce e attacchi	59

CAPITOLO II

LE PROCEDURE SPECIALI DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI

DELLE NAZIONI UNITE: ELEZIONI, ATTRIBUZIONI

E COORDINAMENTO CON ALTRI ORGANI INTERNAZIONALI E ALTRI SOGGETTI

1. Il processo di selezione e nomina dei componenti delle Procedure Speciali	67
1.1. La presentazione delle candidature	68
1.2. I requisiti	69
1.3. Possibili limiti di fatto alla presentazione di candidature	71
1.4. La pubblicazione del bando e le fasi tra la candidatura e la nomina	72
1.4.1. La selezione	74
1.4.2. La raccomandazione di nomina e la nomina effettiva	77
1.5. La composizione del “sistema”	79
2. La condizione giuridica dei componenti delle Procedure Speciali	81
3. Il codice di condotta e il manuale operativo delle Procedure Speciali	87
4. Il finanziamento e le risorse delle Procedure Speciali	96
5. L'incontro annuale e il Comitato di coordinamento tra Procedure Speciali	101
6. L'interazione delle Procedure Speciali con altri organi internazionali	107
6.1. Il rapporto tra Procedure Speciali ed Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani delle Nazioni Unite	107
6.2. Le Procedure Speciali e il Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite	110
6.2.1. Le Procedure Speciali e l'Esame Periodico Universale in seno al Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite	111
6.3. Le Procedure Speciali e gli “organi di trattati” delle Nazioni Unite	113
6.4. Le Procedure Speciali e l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite	117
6.5. Le Procedure Speciali e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite	118
6.6. Le Procedure Speciali ed altre agenzie, fondi e programmi delle Nazioni Unite	121
6.7. Le Procedure Speciali e le Commissioni d'inchiesta o accertamento delle Nazioni Unite	122
6.8. Le Procedure Speciali e i tribunali penali internazionali	127
6.9. Le Procedure Speciali e i meccanismi regionali di tutela dei diritti umani	131
7. Le Procedure Speciali e la società civile	135
8. Le Procedure Speciali e gli Stati membri delle Nazioni Unite	137
9. Le Procedure Speciali e altri soggetti	140

CAPITOLO III

DUE PROCEDURE SPECIALI *SUI GENERIS*

1. Introduzione: due mandati “tematici” <i>sui generis</i>	143
2. Il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie	144
2.1. Mandato “umanitario”	145
2.1.1. Comunicazioni “urgenti” e “regolari”	145
2.1.2. La definizione di sparizione forzata applicata	146
2.1.3. La documentazione di “atti assimilabili” a sparizioni forzate attribuibili ad attori non statali	149
2.1.4. Presentazione di un caso di sparizione forzata anche ad altri meccanismi internazionali	150
2.1.5. Trattazione delle comunicazioni	152
2.2. Le lettere “di pronto intervento”	154
2.3. Trasmissione ad altri organi di informazioni sull’esistenza di una pratica sistematica di sparizioni forzate	155
2.4. Mandato di interpretazione e controllo dell’attuazione della Dichiarazione per la protezione di tutte le persone contro la sparizione forzata	156
3. Il Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria	157
3.1. Ricorsi individuali	159
3.1.1. Ammissibilità e presentazione del ricorso	159
3.1.2. Presentazione di un ricorso ad altri meccanismi internazionali	162
3.1.3. Registrazione del ricorso	166
3.1.4. Le cinque categorie di privazione di libertà ritenute arbitrarie	167
3.1.5. Trattazione e decisione del ricorso	168
3.1.6. Fasi successive all’adozione di un’opinione	169
3.1.7. I criteri interpretativi applicati	170
3.2. Le deliberazioni su questioni di portata generale	173

CAPITOLO IV

LE PROCEDURE SPECIALI DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI
DELLE NAZIONI UNITE: CRITICHE E PROSPETTIVE FUTURE

1. Le principali critiche al “sistema” delle Procedure Speciali	175
2. Le Procedure Speciali: tra buone pratiche, sviluppo continuo e proposte di riforma	179
3. Le Procedure Speciali: tra “Stati amici” e minacce al “sistema”	184
4. Le Procedure Speciali e l’agenda futura delle Nazioni Unite	186

CAPITOLO V

LE PROCEDURE SPECIALI DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI
DELLE NAZIONI UNITE E L'ITALIA

1. L'Italia e le Procedure Speciali	190
2. Comunicazioni, appelli urgenti e altre lettere	191
2.1. Appello urgente inviato dal Relatore Speciale sui difensori dei diritti umani (2010)	192
2.2. Comunicazione congiunta inviata da tre Procedure Speciali per presunte violazioni dei diritti di persone impegnate in operazioni di salvataggio in mare di migranti (2023)	193
2.3. Comunicazione congiunta inviata da quattro Procedure Speciali per presunta negligenza medica e violenza ostetrica (2023)	197
2.4. "Altra lettera" inviata da due Procedure Speciali su un disegno di legge in materia di violenza domestica e di genere considerato contrario al diritto internazionale (2018)	200
2.5. Comunicazione congiunta inviata da sette Procedure Speciali all'Italia e a tre imprese con sede in Italia per il presunto sfruttamento di lavoratori di etnia Uyghur sottoposti a gravi violazioni dei diritti fondamentali in Cina (2021)	203
3. Visite <i>in loco</i>	207
3.1. La prima visita del Relatore Speciale sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati (marzo 2002)	209
3.2. La seconda visita del Relatore Speciale sull'indipendenza dei giudici e degli avvocati (novembre 2002)	212
3.3. La visita del Relatore Speciale sulle conseguenze in materia di diritti umani della gestione ecologicamente corretta e dello smaltimento di sostanze e rifiuti pericolosi (dicembre 2021)	214
4. L'Italia, il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie e il Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria	221
4.1. L'Italia e il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie	221
4.2. Lo studio congiunto sulle pratiche globali in relazione alla detenzione segreta nel contesto del contrasto del terrorismo	222
4.3. L'Italia e il Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria	223
4.3.1. Appello urgente congiunto inviato da tre Procedure Speciali per la presunta detenzione arbitraria di un giornalista e attivista (2013)	224
4.3.2. Comunicazione congiunta inviata da otto Procedure Speciali per la detenzione arbitraria e tortura di un cittadino italiano nel contesto delle "consegne straordinarie" (2015)	225
4.3.3. Appello urgente inviato da cinque Procedure Speciali sulla	

potenziale violazione del principio di <i>non refoulement</i> in caso di respingimento di persone migranti (2017)	228
4.3.4. Comunicazioni congiunte riguardanti presunte violazioni dei diritti di persone migranti trasmesse in copia all'Italia (2023)	231
4.4. La prima visita del Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria (novembre 2008)	233
4.5. La seconda visita del Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria (luglio 2014)	238
5. Cooperazione ed assistenza tecnica	242
<i>Conclusioni</i>	245
<i>Bibliografia</i>	249

PREMESSA

In un discorso tenuto nel 2006 di fronte al Consiglio dei Diritti Umani, l'allora Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, definì le Procedure Speciali il “gioiello della corona”¹ del sistema di protezione dei diritti umani delle Nazioni Unite. Ciononostante, un'analisi della bibliografia esistente in materia, soprattutto in lingua italiana, suggerisce che si tratta di un “gioiello” piuttosto trascurato. Questa impressione sembra essere confermata dalla scarsa attenzione dedicata in Italia a tale pur ricco e articolato sistema nei corsi universitari, nonché dai mezzi di comunicazione in generale. Eppure, le Procedure Speciali costituiscono un impianto complesso e variegato, che, negli ultimi 50 anni, ha contribuito in modo significativo allo sviluppo del diritto internazionale e che offre molteplici possibilità di denuncia di violazioni dei diritti umani fondamentali, nonché di cooperazione tecnica a favore degli Stati. È opinione di chi scrive che la ricchezza in termini di produzione dottrinale e di misure concrete poste a disposizione degli individui per una miglior tutela dei loro diritti fondamentali renda oggi la conoscenza del sistema delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite imprescindibile per studenti e docenti, giuristi ed avvocati, attivisti per la promozione e difesa dei diritti umani, oltre che per i funzionari pubblici. Da tale convincimento nasce l'idea di questo libro, che intende ricostruire le tappe principali dello sviluppo di un sistema oggi estremamente articolato, tracciarne le caratteristiche principali e fornire indicazioni pratiche che permettano di utilizzarlo, se del caso, nel modo più efficace – sia per fini di ricerca sia per fini di denuncia –, districandosi in quello che può talvolta apparire come un labirinto di difficile “navigazione”.

Se, per anni, l'autrice è stata un'assidua “utente” del sistema (sia per quanto riguarda la ricerca sia per ciò che concerne la presentazione di denunce per conto di vittime di gravi violazioni dei diritti umani), dal

¹ Comunicato stampa del 29 novembre 2006, reperibile in www.un.org/press/en/2006/sgsm10769.doc.htm.

1° agosto 2021, è stata nominata dal Consiglio dei Diritti Umani come componente di una delle Procedure Speciali (il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie), della quale, a partire dal mese di settembre 2022, è Vice-Presidentessa. Per quanto si consideri corretto rendere nota questa funzione, si tiene a precisare che quanto scritto nelle pagine successive non riflette, né è attribuibile in alcun modo al Gruppo di Lavoro. L'esperienza diretta acquisita ha influito nella redazione della presente opera e si è cercato di utilizzarla per fornire un quadro il più realistico e pragmatico possibile, nella speranza di offrire ai lettori e alle lettrici informazioni e dati aggiornati e concreti, che vadano al di là della mera ricostruzione teorica e che permettano, a chi lo vorrà o ne avrà bisogno, di sapere come muoversi e come meglio fare uso di questo “gioiello della corona”.

Per non accrescere a dismisura il numero di pagine del volume, si è deciso di limitare i riferimenti bibliografici in nota a piè di pagina. Ciononostante, nella bibliografia alla fine del volume sono forniti i principali riferimenti sul tema delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite.

Nelle note a piè di pagina si fa regolarmente riferimento a documenti (tra cui risoluzioni, rapporti, osservazioni) delle Nazioni Unite. Quando ne viene riprodotto uno stralcio, si è scelto di utilizzare la lingua inglese. Nella bibliografia finale non viene riprodotta l'intera lista dei documenti citati.

I dati e le informazioni riportati nel testo sono aggiornati al 16 agosto 2023. Cambiamenti rilevanti intervenuti tra tale data e il 12 gennaio 2024 sono riferiti, ove pertinente, in nota a piè di pagina.

* * *

Dedico questo volume a Roberto Garretón Merino, avvocato e attivista per i diritti umani cileno, venuto a mancare il 27 dicembre 2021. Nel corso degli anni, Roberto è stato a più riprese membro di Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani delle Nazioni Unite. Il suo lavoro instancabile, la sua coerenza e la sua rettitudine, che sono per me un'inesauribile fonte di ispirazione, hanno contribuito a costruire un sistema internazionale di protezione dei diritti fondamentali più solido e umano.

* * *

Ringrazio Elena Carpanelli, Luca Gervasoni e Tullio Scovazzi per le correzioni e i preziosi commenti e suggerimenti, nonché per l'attenta e paziente revisione del testo: ogni errore che rimane è, ovviamente, attribuibile a me sola. Ringrazio inoltre Maria Giovanna Bianchi e Ugo Cedrangolo per l'imprescindibile aiuto nel reperire informazioni e documenti. Ringrazio infine per gli utili consigli ricevuti in fase di revisione anonima del testo e per i validi suggerimenti e il sostegno ricevuto dal Prof. Maurizio Arcari nelle fasi finali del lavoro.

Milano, 12 gennaio 2024

CAPITOLO I

LE PROCEDURE SPECIALI DEL CONSIGLIO DEI DIRITTI UMANI DELLE NAZIONI UNITE: ORIGINI, STRUTTURA E MANDATO

SOMMARIO: 1. Le origini delle Procedure Speciali delle Nazioni Unite. – 2. Mandati “tematici”. – 3. Mandati “per Paese”. – 4. Il rinnovo periodico del mandato e la creazione di nuove Procedure Speciali. – 5. Le funzioni principali delle Procedure Speciali: – 5.1. Le comunicazioni: – 5.1.1. Appelli urgenti. – 5.1.2. Lettere di denuncia. – 5.1.3. Altre lettere. – 5.1.4. Comunicazioni e attori non statali. – 5.1.5. Ulteriori aspetti problematici nella trattazione delle comunicazioni. – 5.2. Le visite *in loco*: – 5.2.1. Requisiti e criteri per lo svolgimento di una visita *in loco*. – 5.2.2. Richiesta e accettazione dello svolgimento di una visita *in loco*. – 5.2.3. Lo svolgimento di una visita *in loco*. – 5.2.4. I termini di riferimento per lo svolgimento delle visite *in loco*. – 5.2.5. Rappresaglie e minacce legate allo svolgimento delle visite *in loco*. – 5.2.6. Le fasi successive alla conclusione di una visita *in loco*. – 5.2.7. Visite *in loco* congiunte. – 5.2.8. Visite *in loco* presso organizzazioni internazionali o istituzioni e visite tecniche. – 5.3. I rapporti annuali e gli studi tematici. – 5.4. Cooperazione ed assistenza tecnica. – 5.5. Altri contributi. — 6. L’azione delle Procedure Speciali a fronte di rappresaglie, minacce e attacchi.

1. *Le origini delle Procedure Speciali delle Nazioni Unite*

Quando si ricostruiscono le origini del sistema delle Procedure Speciali delle Nazioni Unite, ci s’imbatte di norma nell’indicazione di due diverse “date di nascita”, ossia 1967 e 1980¹. La ragione di questa discrepanza risiede in parte nella natura disordinata e non pianificata dello

¹ Alcuni autori fanno riferimento ad un ulteriore precedente risalente al 1963, pur chiarendo che non si può realmente parlare di una Procedura Speciale come oggi s’intende, ma sottolineando che si tratta di un primo tentativo di risposta delle Nazioni Unite per stabilire l’esistenza di violazioni dei diritti umani in un determinato Paese per mezzo di una visita *in loco*. Si tratta di una missione svolta in Viet Nam dall’allora Presidente della Commissione dei Diritti Umani e dal direttore della divisione per i diritti umani del Segretariato su mandato dell’Assemblea Generale (UN Doc. A/5630 del 17 dicembre 1963). In tal senso, si veda LIMON M., POWER H., *History of the United Nations Special Procedures Mechanisms*, Ginevra, 2014, pp. 4-5.

sviluppo di tali meccanismi e della loro evoluzione in un sistema vero e proprio solo in una fase successiva.

Quando, nel 1967, il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite attribuì alla Commissione per i Diritti Umani (sostituita dal Consiglio dei Diritti Umani nel 2006) e alla Sotto-commissione sulla prevenzione della discriminazione e la protezione delle minoranze il mandato di “analizzare informazioni relative a gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali”², non era in alcun modo previsto che questa funzione venisse nel tempo ripartita tra una pluralità di Gruppi di Lavoro, Relatori Speciali o Esperti Indipendenti³. All’epoca, l’esigenza primaria era quella di affermare la possibilità di informare in qualche modo un organismo internazionale dell’esistenza di tali gravi violazioni, anche – e soprattutto – laddove lo Stato nel quale tali violazioni si verificavano non fosse parte ad alcun trattato internazionale in materia di diritti umani o non avesse accettato la competenza di un meccanismo internazionale di protezione. Notoriamente, in seno alle Nazioni Unite, l’adozione di trattati specifici in materia di protezione dei diritti umani e la creazione di appositi Comitati di controllo si afferma dopo la metà degli anni Sessanta, essenzialmente dopo l’apertura alla firma del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici e del Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali e la successiva creazione dei Comitati rispettivamente incaricati di vegliare sul rispetto di ciascun trattato. La vera e propria proliferazione di tali trattati e dei corrispondenti Comitati di controllo (anche noti come “organi di trattato”) si verifica solo a partire dalla fine degli anni Settanta in avanti. In ogni caso, tra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta, fatta eccezione per gli Stati “coperti” da un sistema regionale di tutela dei diritti umani, a livello di Nazioni Unite, non vi erano meccanismi ai quali gli individui o le organizzazioni della società civile potessero rivolgersi per denunciare violazioni dei diritti umani fondamentali.

Dunque, l’idea originaria del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite non era tanto quella di istituire un complesso e articolato

² Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, risoluzione n. 1235 (XLII), 6 giugno 1967.

³ La scelta di creare un mandato prediligendo il formato di Relatore Speciale, piuttosto che di Esperto Indipendente o di Gruppo di Lavoro non segue criteri oggettivi, quanto piuttosto politici: DOMÍNGUEZ-REDONDO E., “*The History of the Special Procedures: A ‘Learning-by-Doing’ Approach to Human Rights Implementation*”, in NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T. (a cura di), *The United Nations Special Procedures System*, Leida, 2017, p. 13.

sistema di Relatori Speciali, Esperti Indipendenti e Gruppi di Lavoro con competenze di volta in volta più estese, ma, più prosaicamente, di rendere disponibile agli individui e a organizzazioni della società civile un “foro internazionale” al quale rivolgersi a fronte di gravi violazioni dei diritti umani, fermo restando che tale foro non avrebbe potuto svolgere le funzioni di un vero e proprio organo giudiziario, ma avrebbe potuto comunque fare seguito in altro modo alle denunce ricevute.

Per coloro che fissano nel 1967 l'origine delle Procedure Speciali, lo sviluppo delle stesse deve essere considerato una “conseguenza impreveduta”⁴ dell'iniziale risoluzione del Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite. I primi due meccanismi creati nel 1967 mediante risoluzioni della Commissione per i Diritti Umani proposte e fortemente sostenute da un gruppo misto di Stati africani, asiatici, del Medio Oriente e dei Caraibi⁵, furono un Gruppo di Lavoro di esperti indipendenti *ad hoc* sul Sud Africa⁶ e di un Relatore Speciale sull'*apartheid* e la discriminazione razziale in Sud Africa⁷. Entrambi i meccanismi sono stati successivamente sciolti (rispettivamente nel 1995 e nel 1969), quando la Commissione ha ritenuto che la situazione non fosse più tanto grave da richiederne l'esistenza. Sia il Gruppo di Lavoro sia il Relatore Speciale presentavano quelle che poi sarebbero divenute due tra le caratteristiche principali delle Procedure Speciali, ossia erano composti di esperti indipendenti, e non di rappresentanti di Stati, e la loro competenza non dipendeva in alcun modo dall'eventuale ratifica di uno o più trattati da parte dello Stato in questione.

Una volta compresa la possibile utilità di questo genere di organi per offrire risposte relativamente rapide ed efficaci a fronte di gravi violazioni dei diritti umani o di momenti di crisi in tal senso, il Consiglio Economico e Sociale volle in qualche modo assicurarsi di formalizzare in una risoluzione la prerogativa della Commissione per i Diritti Umani di creare meccanismi del genere:

⁴ *Ibid.*, pp. 11-52.

⁵ Gruppo costituito da Repubblica Democratica del Congo, Regno del Dahomey (nell'attuale Benin), Iraq, Iran, Giamaica, Marocco, Nigeria, Filippine, Senegal e Repubblica Araba Unita (corrispondente agli attuali Egitto e Siria). Le risoluzioni furono co-sponsorizzate da India e Pakistan.

⁶ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 2 (XXIII), 6 marzo 1967.

⁷ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 7 (XXII), 16 marzo 1967.

“[...] the Commission on Human Rights may, in appropriate cases, and after careful consideration of the information thus made available to it, in conformity with the provisions of paragraph 1 above, make a thorough study of situations which reveal a consistent pattern of violations of human rights as exemplified by the policy of apartheid as practised in the Republic of South Africa and in the Territory of South West Africa under the direct responsibility of the United Nations and now illegally occupied by the Government of the Republic of South Africa, and racial discrimination as practised notably in Southern Rhodesia, and report, with recommendations thereon, to the Economic and Social Council”⁸.

Posto il principio che, in ogni caso, si prestava più all’idea di creare meccanismi *ad hoc*, tra il 1967 e il 1980, la Commissione per i Diritti Umani si è avvalsa della facoltà che le è stata attribuita dal Consiglio Economico e Sociale solo tre volte e si è concentrata su Stati specifici, indirettamente confermando quindi che l’intenzione originale non era quella di creare un sistema di Gruppi di Lavoro e Relatori Speciali con caratteristiche simili e con competenze universali, quanto piuttosto di “reagire” in caso di necessità, a fronte di una degenerazione della situazione dei diritti umani in un determinato Stato.

Così, nel 1969, la Commissione per i Diritti Umani creò un Gruppo di Lavoro di esperti per indagare sulle denunce di violazioni delle quattro Convenzioni di Ginevra del 1949 commesse da Israele nei Territori Palestinesi Occupati⁹. Questo Gruppo di Lavoro cessò le proprie funzioni nel 1971.

Nel 1975, la Commissione per i Diritti Umani creò un Gruppo di Lavoro di esperti *ad hoc* sulla situazione dei diritti umani in Cile¹⁰: tale meccanismo svolse le proprie funzioni fino al 1979, per poi essere sostituito da un Relatore Speciale, esistito fino allo scioglimento del mandato nel 1990¹¹.

Nel 1979, la Commissione per i Diritti Umani nominò un Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani nella Guinea Equatoriale e tale mandato continuò a svolgere le proprie funzioni fino al 2002¹².

Per coloro che fissano la data di nascita delle Procedure Speciali nel

⁸ Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite, risoluzione n. 1235 (XLII), 6 agosto 1967, par. 3.

⁹ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 6 (XXV), 4 marzo 1969.

¹⁰ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 8 (XXXI), 27 febbraio 1975.

¹¹ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 11 (XXXV), 6 marzo 1979.

¹² Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 15 (XXXV), 13 marzo 1979.

1967, in quel momento si aprì una fase che durò fino al 1980, essenzialmente contraddistinta dal carattere “accidentale” della creazione dei diversi mandati, alla quale avrebbe fatto seguito una successiva tappa, protrattasi fino al 1993, di “auto-sviluppo” delle Procedure Speciali¹³.

Come anticipato, il 1980 è la “seconda data di nascita” attribuita alle Procedure Speciali e corrisponde a quando la Commissione per i Diritti Umani creò il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie¹⁴. Anche allora l’esigenza perseguita era più o meno la stessa, pur se si andava delineando l’idea di attribuire un mandato (nel caso, di natura cosiddetta “umanitaria”) ad un meccanismo *ad hoc*, composto di esperti indipendenti, incaricato di occuparsi di una violazione dei diritti umani specifica (la sparizione forzata) e fornire una risposta contingente alle rivendicazioni di famigliari di persone scomparse, con una competenza globale e non limitata ad un singolo Stato.

Anche per coloro che fissano la data di nascita di questi meccanismi nel 1980 è comunque chiaro che non vi era ancora l’intenzione di generare un intero sistema, ma si andavano delineando i tratti principali che avrebbero contraddistinto le Procedure Speciali “tematiche”. In effetti, a partire da quel momento, si innescò un processo di proliferazione di tali mandati che è in corso ancora oggi¹⁵.

Qualunque si scelga tra le due date di nascita, è dunque evidente che le Procedure Speciali non sono state concepite per essere un complesso coordinato e uniforme, ma si sono piuttosto sviluppate in modo frammentario e talvolta incoerente. Questo sviluppo “magmatico” e disordinato è al tempo stesso oggetto di una delle critiche che più spesso viene rivolta al sistema (non scevro da contraddizioni e casi di “sovrapposizione” tra mandati)¹⁶ e una testimonianza del successo – forse inatteso – dello stesso. Tra le ragioni di questo successo, che verranno analizzate più in

¹³ LIMON M., POWER H., *History of the United Nations Special Procedures Mechanisms*, cit., pp. 6-7. Il riferimento al 1993 come data rilevante è dovuto al fatto che, in quell’anno, si svolse la Conferenza di Vienna sui diritti umani, a seguito della quale vi fu una generale riorganizzazione dei meccanismi delle Nazioni Unite competenti in materia di diritti umani e si sottolineò la necessità di trattare i diritti civili e politici congiuntamente ai diritti economici, sociali e culturali.

¹⁴ *Infra*, cap. III, par. 2.

¹⁵ In merito si veda FREEDMAN R., MCHANGAMA J., *Expanding or Diluting Human Rights? The Proliferation of United Nations Special Procedures Mandates*, in *Human Rights Quarterly*, 2016, pp. 164-193.

¹⁶ *Infra*, cap. IV, par. 1.

dettaglio successivamente¹⁷, va comunque menzionata sin d'ora proprio la relativa agilità di creazione di questi meccanismi, che prescinde dalla ratifica di trattati o dall'accettazione esplicita dello Stato direttamente interessato: seppure queste stesse caratteristiche determinano alcuni tra i limiti delle facoltà delle Procedure Speciali, sono quelle che, contemporaneamente, ne garantiscono la relativa facilità di istituzione da parte degli Stati.

Nei dieci anni successivi alla creazione del Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, sono state istituite altre tre Procedure Speciali con mandati applicabili globalmente (che poi sarebbero divenute note come Procedure Speciali "tematiche")¹⁸ e quattro Procedure Speciali con mandati competenti sulla situazione dei diritti umani in uno Stato specifico (che poi sarebbero divenuti noti come Procedure Speciali "per Paese")¹⁹.

A partire dall'inizio degli anni Novanta, la creazione di entrambe le tipologie di Procedure Speciali è divenuta prassi comune, fino a giungere alla situazione esistente oggi: nell'attualità, il sistema delle Procedure Speciali è composto di 46 mandati "tematici"²⁰ e 14 mandati "per Paese"²¹. Come si vedrà, queste cifre variano nel tempo, a seconda di ciò che decide il Consiglio dei Diritti Umani in merito al rinnovo, allo scioglimento o alla creazione di nuovi mandati²². Entrambi i tipi di mandati

¹⁷ *Infra*, cap. IV, par. 2.

¹⁸ Si tratta del Relatore Speciale sulle esecuzioni stragiudiziali, sommarie o arbitrarie (mandato creato mediante risoluzione n. 35 del 7 maggio 1982 della Commissione per i Diritti Umani), del Relatore sulla tortura e altre forme di trattamenti o pene crudeli, inumane o degradanti (mandato creato mediante risoluzione n. 33 del 13 marzo 1985 della Commissione per i Diritti Umani), e del Relatore Speciale sulla libertà di religione o credo (mandato creato mediante risoluzione n. 20 del 10 marzo 1986 della Commissione per i Diritti Umani).

¹⁹ Si tratta del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani in El Salvador (mandato creato mediante risoluzione n. 32 dell'11 marzo 1981 della Commissione per i Diritti Umani), del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani in Guatemala (mandato creato mediante risoluzione n. 31 dell'11 marzo 1982 della Commissione per i Diritti Umani), del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani in Afghanistan (mandato creato mediante risoluzione n. 55 del 16 marzo 1984 della Commissione per i Diritti Umani), e del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani nella Repubblica Islamica dell'Iran (mandato creato mediante risoluzione n. 54 del 14 marzo 1984 della Commissione per i Diritti Umani).

²⁰ *Infra*, par. 2.

²¹ *Infra*, par. 3.

²² *Infra*, par. 4.

sono assegnati ad esperti indipendenti che svolgono tale incarico a titolo gratuito e sono eletti dal Consiglio dei Diritti Umani per un periodo di tre anni, rinnovabile per una sola volta.

Dal 2000 in avanti, una volta preso atto dell'irreversibile progressione nello sviluppo dei mandati delle Procedure Speciali, e tenendo presente che nel 2006 il Consiglio dei Diritti Umani ha sostituito la Commissione per i Diritti Umani, vi sono stati vari tentativi di riforma del "sistema" delle Procedure Speciali, senza che, fino ad ora, vi sia stata una razionalizzazione integrale, ma solo l'introduzione di misure, per quanto rilevanti, pur sempre puntuali²³.

2. Mandati "tematici"

Al mese di gennaio 2024, il sistema delle Procedure Speciali conta 46 mandati "tematici", ripartiti tra Relatori Speciali, Esperti Indipendenti e Gruppi di Lavoro, che si occupano di materie che vanno dalla violenza contro le donne, all'albinismo, alla promozione dei diritti umani nel contesto del cambiamento climatico.

In ordine cronologico, la prima Procedura Speciale di tipo tematico istituita fu il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie²⁴ (creato nel 1980) e l'ultima il Gruppo di Lavoro sui diritti dei contadini e delle persone che lavorano in aree rurali (creato nel 2023).²⁵

Tutti i mandati sono ricoperti da persone che svolgono tale incarico a titolo personale, al fine di garantire l'indipendenza del loro operato. La competenza di ciascuna Procedura Speciale è limitata, per quanto concerne il tema, dai termini adottati in proposito nelle risoluzioni del Consiglio dei Diritti Umani che creano o rinnovano il mandato. Ciascuna Procedura Speciale "tematica" è competente in merito a tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e, talvolta, come si vedrà più nel dettaglio nelle pagine successive, nello svolgimento delle funzioni principali assegnate, può interagire anche con attori non statali, che spaziano da impre-

²³ *Infra*, cap. IV, par. 2.

²⁴ *Infra*, cap. III, par. 2

²⁵ Risoluzione n. 54/9 dell'11 ottobre 2023 del Consiglio dei Diritti Umani. Al mese di gennaio 2024 non ancora operativo, in quanto la selezione dei cinque membri che lo comporranno avverrà in occasione della sessione dei mesi di marzo e aprile 2024 del Consiglio dei Diritti Umani.

se a gruppi che esercitano funzioni di controllo o governo *de facto* su un determinato territorio o nei confronti di una popolazione²⁶.

3. Mandati “per Paese”

Per quanto riguarda le Procedure Speciali che si occupano del rispetto dei diritti umani in uno specifico Stato (i cosiddetti mandati “per Paese”), il numero delle stesse può ridursi o aumentare nel corso del tempo a seconda dell’evolversi delle situazioni *in loco* e delle corrispondenti valutazioni di opportunità e necessità svolte dalla Commissione per i Diritti Umani fino al 2006 e poi dal Consiglio dei Diritti Umani. Al mese di gennaio 2024, i mandati “per Paese” esistenti sono 14: non vi sono Gruppi di Lavoro, ma solo Relatori Speciali ed Esperti Indipendenti. Attualmente, gli Stati interessati sono Afghanistan, Bielorussia, Burundi, Cambogia, Repubblica Centrafricana, Repubblica popolare Democratica di Corea, Eritrea, Federazione Russa, Repubblica Islamica dell’Iran, Mali, Myanmar, Territori Palestinesi Occupati, Somalia e Siria²⁷.

Tra le Procedure Speciali “per Paese” esistenti, quelle istituite più di recente sono i Relatori Speciali sulla situazione dei diritti umani in Afghanistan e in Burundi, entrambe create nel 2021²⁸, e il mandato del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani nella Federazione Russa, creato nel 2022²⁹. Quella di più lungo corso è invece il Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani in Myanmar, creata dalla Commissione per i Diritti Umani nel 1992³⁰. Di norma, a queste Procedure Speciali viene inizialmente attribuito un mandato di uno o due anni, poi rinnovato dal Consiglio dei Diritti Umani sino a quando lo ritenga necessario. Nel corso del tempo, oltre che essere rinnovato, il mandato di queste Procedure

²⁶ *Infra*, par. 5.1.4.

²⁷ La lista aggiornata delle Procedure Speciali che si occupano dei singoli Stati è reperibile in spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx. Per quanto concerne il Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani in Siria, sebbene il Consiglio dei Diritti Umani abbia formalmente istituito tale Procedura Speciale, essa inizierà a funzionare solo una volta che la Commissione d’inchiesta creata dal Consiglio dei Diritti Umani per l’accertamento di crimini commessi in tale Stato avrà portato a termine il proprio mandato.

²⁸ Si vedano rispettivamente Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 48/1 del 7 ottobre 2021; e risoluzione n. 48/16 dell’8 ottobre 2021.

²⁹ Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 51/25 del 7 ottobre 2022.

³⁰ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 58/1992 del 3 marzo 1992.

Speciali può anche venire modificato, per assicurarsi che meglio risponda all'evolversi della situazione nello Stato del quale si devono occupare. Per esempio, nel caso del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani in Myanmar, dopo la sua creazione nel 1992, il mandato è stato rinnovato periodicamente. Nel 2014, è stato ampliato per includere tra i compiti attribuiti quello di fare rapporto al Consiglio dei Diritti Umani circa i progressi della riforma e del processo elettorale in vista delle elezioni del 2015³¹. Nel 2016, il mandato è stato ulteriormente ampliato per includere l'identificazione di parametri di riferimento per lo sviluppo e le aree prioritarie per l'assistenza tecnica e il rafforzamento istituzionale³². Dopo il colpo di Stato militare avvenuto in Myanmar nel febbraio 2021, il Consiglio dei Diritti Umani ha rinnovato e in parte modificato il mandato del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani in questo Stato, disponendo che possa formulare raccomandazioni specifiche sulla crisi in corso, se del caso, nel contesto di rapporti tematici, e prestare particolare attenzione all'esistenza di violazioni sistematiche dei diritti umani indicative di un maggior rischio di emergenza umanitaria³³.

Così come vi sono Procedure Speciali "per Paese" il cui mandato si protrae per decenni, ve ne sono altre che si dissolvono una volta che il Consiglio dei Diritti Umani consideri normalizzata la situazione nello Stato a loro assegnato. Oltre a quelli già menzionati più sopra nel ricostruire le origini delle Procedure Speciali, un ulteriore esempio in tal senso è il Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani nell'ex-Jugoslavia, esistito tra il 1992 e il 2001³⁴, sostituito per i due anni successivi da un rappresentante speciale della Commissione per i Diritti Umani³⁵, prima che venisse eliminata qualunque Procedura Speciale per l'ex-Jugoslavia. Lo stesso è avvenuto per il Ruanda: dal 1994 al 1997 è esistito un Relatore Speciale³⁶, poi sostituito da un rappresentante speciale della Commissione per i Diritti Umani fino al 2001³⁷, quando quest'ultima ha deciso di non dover più rinnovare mandati speciali dedicati alla situazione dei diritti umani in Ruanda³⁸.

³¹ Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 25/26 del 15 aprile 2014, par. 14.

³² Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 31/24 del 24 marzo 2016, par. 13.

³³ Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 49/23 del 1° aprile 2022, par. 31 e 39.

³⁴ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 1992/S-1/1 del 14 agosto 1992.

³⁵ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 2001/12 del 18 aprile 2001.

³⁶ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 1994/S-3/1 del 25 maggio 1994.

³⁷ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 1997/66 del 16 aprile 1997.

³⁸ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 2001/23 del 20 aprile 2001.

La possibilità di creare o eliminare Procedure Speciali “per Paese” o di adattarne il mandato in modo relativamente agile suggerisce che questo tipo di mandati è caratterizzato da un alto grado di flessibilità, peraltro necessario per meglio fare fronte a situazioni spesso volatili e in rapida evoluzione. La stessa flessibilità si riflette nei termini in cui viene formulato il mandato di ciascuna delle Procedure Speciali “per Paese”: posto che esistono tratti di fondo comuni a tutte, a ciascuna possono poi essere affidati compiti specifici, determinati tenendo conto della situazione esistente nello Stato in questione e a come essa si evolve nel tempo e valutando se si verificano eventi particolari, quali elezioni o colpi di Stato, come si è visto poco sopra nel caso del Myanmar.

Se si prendono in considerazione le Procedure Speciali “per Paese” create più di recente, si possono apprezzare alcune differenze nel rispettivo mandato, volte a meglio rispondere alle esigenze specifiche. Nel caso del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani in Afghanistan, il Consiglio dei Diritti Umani ha attribuito le seguenti funzioni:

- “(a) To report on the developing situation of human rights, and to make recommendations to improve it;
- (b) To assist in fulfilling the human rights obligations arising from international treaties that Afghanistan has ratified;
- (c) To offer support and advice to civil society;
- (d) To seek, receive, examine and act on information from all relevant stakeholders pertaining to the situation of human rights in Afghanistan;
- (e) To integrate a gender perspective and a survivor-centred approach throughout the work of the mandate;
- (f) To present a written report to the Human Rights Council at its fifty-first session and to the General Assembly at its seventy-seventh session, in accordance with their respective programmes of work”³⁹.

Nel caso del Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani in Burundi, il cui mandato è stato disposto con un solo giorno di differenza rispetto a quello per l’Afghanistan, il Consiglio dei Diritti Umani ha attribuito le seguenti funzioni:

“to monitor the situation of human rights in Burundi, to make recommendations for its improvement, to collect, examine and assess information from all relevant stakeholders pertaining to the human rights

³⁹ Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 48/1 del 7 ottobre 2021, par. 12.

in Burundi, building upon the work of the Commission of Inquiry, to advise the Government of Burundi in fulfilling its human rights obligations emanating from international treaties and to offer support and advice to civil society and to the National Independent Human Rights Commission in executing its independent mandate of promoting and protecting human rights as well as in raising awareness about human rights issues”⁴⁰.

Nel caso invece del mandato della Relatrice Speciale sulla situazione dei diritti umani nella Federazione Russa, creato nel 2022 dopo aver riscontrato l'esistenza di un “clima di paura ed intimidazione nei confronti della società civile e di attivisti” russi, e di un “vincolo evidente tra repressione a livello domestico e guerra all'estero”, il Consiglio dei Diritti Umani ha attribuito il seguente mandato, inizialmente previsto per la durata di un anno:

“[...] monitor the situation of human rights in the Russian Federation, to collect, examine and assess relevant information from all relevant stakeholders, including Russian civil society both inside and outside the country, taking into account relevant age, gender and disability dimensions, to cooperate with other relevant United Nations human rights mechanisms, to make recommendations [...]”⁴¹.

Nel caso dell'istituzione di quest'ultimo mandato, gli Stati membri del Consiglio dei Diritti Umani sono stati tutt'altro che compatti al momento di decidere circa l'opportunità di creare una nuova Procedura Speciale: la risoluzione in questione è stata adottata con 17 voti a favore⁴², 6 contrari⁴³, e 24 astenuti⁴⁴.

Ferme restando le necessarie differenze tra quanto svolto da Relatori Speciali ed Esperti Indipendenti “per Paese” alla luce del rispettivo mandato, e nell'impossibilità di analizzare in questa sede nel dettaglio l'ope-

⁴⁰ Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 48/16 dell'8 ottobre 2021, par. 20.

⁴¹ Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 51/25 del 7 ottobre 2022, par. 3.

⁴² Argentina, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Lituania, Lussemburgo, Isole Marshall, Montenegro, Paesi Bassi, Paraguay, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica di Corea, Ucraina, e Stati Uniti d'America.

⁴³ Bolivia, Cina, Cuba, Eritrea, Kazakistan e Venezuela.

⁴⁴ Armenia, Benin, Brasile, Cameroon, Costa d'Avorio, Emirati Arabi Uniti, Gabon, Gambia, Honduras, India, Indonesia, Libia, Malawi, Malesia, Mauritania, Messico, Namibia, Nepal, Pakistan, Qatar, Senegal, Somalia, Sudan e Uzbekistan.

rato di ciascuna delle 14 Procedure Speciali di questo tipo attualmente esistenti, ci si concentrerà di seguito sugli elementi comuni⁴⁵.

In primo luogo, tutte le Procedure Speciali “per Paese” pubblicano dei rapporti periodici sulla situazione dei diritti umani nello Stato a ciascuna assegnato. Tali rapporti, che possono avere un respiro più “generale” o concentrarsi su uno specifico diritto umano o il rispetto dei diritti fondamentali di una specifica categoria di persone (per esempio, dei minorenni, delle donne o degli appartenenti ad una minoranza etnica) vengono presentati al Consiglio dei Diritti Umani e, in alcune occasioni, anche all’Assemblea Generale. Le informazioni e i dati da includere nei rapporti in questione possono essere raccolti in diversi modi. Spesso, le Procedure Speciali in questione lanciano delle richieste pubbliche di informazioni a tutti i soggetti interessati, tra cui organizzazioni non governative, accademici e singoli individui, raccolgono in questo modo una serie di dati dei quali dovranno poi verificare l’attendibilità e li utilizzano per descrivere la situazione esistente nello Stato del quale si occupano, trarne conclusioni e formulare raccomandazioni. In linea di principio, la modalità migliore per la raccolta di informazioni è lo svolgimento di visite *in loco* da parte del o della titolare della Procedura Speciale. In questo caso però vi sono significative differenze: alcuni Relatori Speciali o Esperti Indipendenti “per Paese” non hanno mai potuto svolgere una visita, in quanto lo Stato interessato non ha prestato il proprio consenso e ha negato qualsivoglia forma di cooperazione. Situazioni come quella descritta limitano ovviamente in modo significativo l’operato della Procedura Speciale in questione, poiché il o la titolare della stessa dovrà cercare di svolgere le proprie funzioni senza mai poter conoscere “di prima mano” la situazione esistente sul terreno e dovrà fare riferimento a informazioni raccolte tramite interviste svolte virtualmente, dati forniti da persone o gruppi di persone che sono riusciti a lasciare lo Stato (e che quindi potrebbero non essere del tutto aggiornati o accurati) e non avrà un’interlocuzione diretta con le autorità. È ovvio che rapporti redatti in queste condizioni sono molto più “deboli” di quelli che possono fare riferimento a informazioni raccolte in occasione di colloqui svolti di persona e a una conoscenza diretta delle circostanze. D’altro canto, se lo Stato

⁴⁵ Per una riflessione di tenore generale sui mandati “per Paese” a partire da un’esperienza concreta, si veda, SUBEDI S., “*Life as a UN Special Rapporteur: the Experience of the UN Special Rapporteur for Human Rights in Cambodia*”, in NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T. (a cura di), *The United Nations Special Procedures System*, cit., pp. 297-314.

interessato non intende cooperare, né la persona titolare del mandato, né il Consiglio dei Diritti Umani hanno qualsivoglia potere coercitivo per far sì che ciò accada.

Nel caso in cui possa regolarmente recarsi nello Stato in cui deve verificare la situazione dei diritti umani, la persona titolare del mandato potrà svolgere due o più visite in un anno, i risultati delle quali vengono poi riportati in uno o più rapporti. Basandosi sul presupposto di una cooperazione di fondo con lo Stato interessato, è plausibile pensare che vi sarà anche un dialogo successivo alla pubblicazione di un rapporto e, di conseguenza, maggiori possibilità di vegliare sull'esecuzione da parte delle autorità delle misure raccomandate o, se del caso, di offrire cooperazione e assistenza tecnica a tale fine.

Nello svolgimento delle proprie funzioni, i titolari dei mandati “per Paese” devono coordinarsi con altri organi del sistema e, in particolare, con le Procedure Speciali tematiche. Questa collaborazione si concretizza in particolare nella redazione di comunicazioni congiunte su tematiche di interesse comune. Tra i molti esempi che si possono citare, si pensi alla comunicazione congiunta del 16 maggio 2022, sottoscritta dal Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani nella Repubblica Islamica dell'Iran, dal Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, dal Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria, dal Relatore Speciale sulle esecuzioni arbitrarie, dal Relatore Speciale sulla libertà di opinione ed espressione, dal Relatore Speciale sulla libertà di riunione ed associazione pacifica, e dalla Relatrice Speciale sui difensori dei diritti umani, riguardante la presunta sparizione forzata dell'attivista per i diritti delle donne Ebrahim Babei a partire dal 21 dicembre 2021⁴⁶. In questo caso, come spesso accade con le comunicazioni congiunte, lo Stato interessato ha risposto alla comunicazione⁴⁷, ma non è chiaro se una o più tra le Procedure Speciali coinvolte abbiano valutato il contenuto di tale risposta e vi abbiano dato seguito. Laddove sia coinvolta, si potrebbe pensare che una Procedura Speciale “per Paese” sia in una posizione “privilegiata” per dare seguito alla comunicazione iniziale e alimentare il dialogo successivo. Questo però non pare avvenire in modo sistematico

⁴⁶ Il testo integrale della comunicazione congiunta è reperibile in spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=27278.

⁴⁷ Il testo integrale della risposta del 10 agosto 2022 è reperibile in spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadFile?gId=37063.

e dipende in buona parte dalle priorità individuate dalla persona titolare del mandato e dal livello di cooperazione con lo Stato interessato.

Altri organismi con i quali le Procedure Speciali “per Paese” devono sempre più di frequente rapportarsi e – auspicabilmente – coordinarsi sono le Commissioni d’inchiesta o le missioni di accertamento create dal Consiglio dei Diritti Umani. Talvolta, il mandato “per Paese” viene creato dopo che una Commissione d’inchiesta o missione di accertamento ha concluso il proprio mandato (è, per esempio, il caso del Burundi). Talaltra, la Procedura Speciale e la Commissione d’inchiesta o la missione di accertamento coesistono cronologicamente e i rispettivi mandati devono quindi trovare il modo per essere complementari. Attualmente, vi sono in contemporanea Procedure Speciali e Commissioni d’inchiesta o missioni di accertamento o meccanismi di promozione della responsabilità penale individuale⁴⁸ per quanto concerne la Bielorussia, il Myanmar, la Repubblica Popolare Democratica di Corea, i Territori Palestinesi Occupati, la Repubblica Islamica dell’Iran e la Siria.

Non esiste una strategia quadro di cooperazione e coordinamento tra Procedure Speciali e questo genere di meccanismi: la questione viene regolata caso per caso, con specifiche disposizioni incluse nelle risoluzioni adottate dal Consiglio dei Diritti Umani. Per quanto flessibile, questa forma di procedere lascia comunque spazio a un ampio margine di discrezionalità ed espone il fianco a coloro che criticano l’assenza di una coerenza di fondo del “sistema” delle Procedure Speciali e, più in generale, degli organismi che si occupano di diritti umani in seno alle Nazioni Unite.

4. *Il rinnovo periodico del mandato e la creazione di nuove Procedure Speciali*

Come indicato in precedenza, quando una Procedura Speciale, sia essa “tematica” o “per Paese”, viene creata, le viene attribuito un mandato destinato a durare un determinato numero di anni, con l’idea che, prima di procedere ad un eventuale rinnovo, vi sarà una valutazione della reale necessità dello stesso.

⁴⁸ Per la lista aggiornata di questi meccanismi, si veda, www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/co-is. Sull’interazione tra questi meccanismi e le Procedure Speciali si veda *infra*, cap. II, par. 6.7.

In alcuni casi, quali per esempio quello del Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, il Relatore Speciale contro le esecuzioni arbitrarie o il Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani in Somalia, il rinnovo del mandato si è trasformato in un esercizio periodico, nel quale non si valuta tanto se sia necessario mantenere il mandato (dando in qualche modo per scontato che il tipo di violazione dei diritti umani considerata o lo Stato in questione abbiano bisogno di un continuo scrutinio), quanto piuttosto la possibilità di modificare i termini del mandato, ampliando o limitando le funzioni attribuite.

A questa specie di “automatismo” procedurale si collega l’esistenza di veri e propri *sponsor* di alcune Procedure Speciali, peraltro pubblicamente censiti. A titolo d’esempio, si possono citare Cuba, che è *sponsor* del mandato del Relatore Speciale sul diritto al cibo, o la Norvegia, che è *sponsor* del mandato del Relatore Speciale per i difensori dei diritti umani⁴⁹. Il ruolo di *sponsor* si traduce concretamente nel redigere, presentare e sostenere, quando il mandato della Procedura Speciale in questione sta per concludersi, una bozza di risoluzione che il Consiglio dei Diritti Umani deve considerare e, se del caso, approvare. Le Procedure Speciali mantengono totale indipendenza rispetto agli Stati *sponsor* delle risoluzioni che le creano o che ne rinnovano il mandato.

Per le Procedure Speciali “tematiche” il rinnovo del mandato – pur con eventuali modifiche dello stesso – si è prodotto quasi sempre, mentre nel caso di mandati “per Paese”, come si è accennato, quando hanno ritenuto che la situazione dei diritti umani in un determinato Stato fosse migliorata, la Commissione per i Diritti Umani, prima, e il Consiglio dei Diritti Umani, poi, hanno abolito la Procedura Speciale interessata⁵⁰.

A fronte dei rari casi di non rinnovo di un mandato, vi è invece un innegabile e continuo aumento del numero delle Procedure Speciali. Il processo che conduce alla decisione da parte del Consiglio dei Diritti Umani di creare un nuovo mandato è complesso e di norma alimentato da iniziative congiunte tra Stati ed organizzazioni della società civile che

⁴⁹ Documento allegato al rapporto annuale del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali per il 2022: UN Doc. A/HRC/52/70/Add.1 del 22 marzo 2023, pp. 74-80. Gli *sponsor* possono agire singolarmente o congiuntamente.

⁵⁰ Per una lista completa di mandati “dismessi” o “trasformati”, a seguito, per esempio, della fusione tra due Procedure Speciali, si veda www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/former-mandate-holders-discontinued-mandates.

si protraggono per un certo lasso di tempo prima di giungere all'adozione di una risoluzione da parte del Consiglio⁵¹.

Se, da un lato, la proliferazione costante del numero di mandati delle Procedure Speciali mostra una certa flessibilità del sistema e capacità di adattamento a fronte dell'identificazione di nuove problematiche o situazioni che richiedano una risposta da parte del Consiglio dei Diritti Umani, è stato da più parti sottolineato come la crescita del sistema delle Procedure Speciali sia stata essenzialmente disordinata e priva di una visione e una strategia complessive, con il risultato di creare mandati talvolta vaghi o di determinare la sovrapposizione parziale tra alcuni di essi⁵², nonché di esporli a una mancanza cronica di risorse umane, finanziarie e tecniche. In tal senso, è stato osservato che il sistema può essere visto come una vittima del suo stesso successo e una sua generale razionalizzazione sarebbe auspicabile⁵³, in quanto si ravvisano problemi di sostenibilità del lavoro delle Procedure Speciali, laddove il numero di mandati dovesse continuare ad aumentare mantenendo il ritmo tenuto in anni passati (secondo una stima fatta nel 2015, rimanendo costante il "tasso di crescita" del numero di mandati tra il 2010 e il 2015, nel 2030 si giungerebbe a più di 100 mandati)⁵⁴. Mentre non pare che per il momento sia in vista un'operazione di riforma strutturale di questo tenore, a conclusione di un processo di revisione del proprio funzionamento e del lavoro svolto, il Consiglio dei Diritti Umani ha di fatto ribadito il ruolo essenziale ricoperto dalle Procedure Speciali nel più ampio sistema di tutela dei diritti umani, sottolineando l'obbligo di cooperazione con le stesse degli Stati membri delle Nazioni Unite, i quali devono impegnarsi a garantire più risorse affinché le Procedure Speciali, nel loro complesso, possano continuare a svolgere al meglio le proprie funzioni in modo indipenden-

⁵¹ CONNORS J., "Special Procedures: Independence and Impartiality", in NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T. (a cura di), *The United Nations Special Procedures System*, cit., p. 58.

⁵² Esempi che vengono spesso forniti sono quelli dell'Esperto Indipendente sui diritti umani e la solidarietà internazionale e della sovrapposizione tematica parziale tra il mandato del Relatore Speciale sul traffico di persone, specialmente donne e bambini, e il Relatore Speciale sulla vendita di bambini, prostituzione infantile e pedo-pornografia. Si veda in tal senso NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T. (a cura di), *The United Nations Special Procedures System*, cit., p. 5.

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ CONNORS J., "Special Procedures: Independence and Impartiality", cit., p. 56.

te⁵⁵. Ciò detto, permane una tensione di fondo nel rapporto tra Stati e Procedure Speciali: i primi sono soggetti al controllo e ai richiami delle seconde, ma la sorte di queste ultime (in termini di creazione, rinnovo del mandato o scioglimento) dipende dalla decisione degli Stati⁵⁶. In questo contesto, non sono mancati episodi nei quali gli Stati hanno usato la loro posizione per bloccare il processo di nomina delle persone titolari dei mandati o per opporsi strenuamente alla creazione di nuovi mandati. A titolo d'esempio, si può ricordare che, nel 2014, alcuni Stati membri del Consiglio dei Diritti Umani hanno formalmente rigettato la lista di persone preselezionate dal Presidente del Consiglio per la nomina⁵⁷ a Relatore Speciale sulla situazione dei diritti umani nei Territori Palestinesi Occupati, di fatto paralizzando il procedimento e costringendo ad un rinvio alla sessione successiva del Consiglio⁵⁸. Sempre a titolo esemplificativo, nel 2016, dapprima un gruppo di Stati ha cercato di opporsi alla creazione del nuovo mandato di un Esperto Indipendente su orientamento sessuale e identità di genere⁵⁹ e, quando è divenuto evidente che il tentativo non sarebbero riuscito, la Federazione Russa ha formulato una serie di obiezioni nei confronti delle persone proposte come titolari del mandato, di fatto ritardando il procedimento di nomina. Episodi di questo genere sono indicativi sia del fatto che gli Stati sono pienamente consapevoli – e spesso non entusiasti – dell'efficacia dell'azione delle Procedure Speciali e delle ripercussioni che la creazione o il rinnovo di un mandato possono avere, sia di come queste ultime tappe vengano strategicamente utilizzate per esercitare un'influenza o una forma di controllo sul sistema, che, in qualche modo, potrebbe inficiarne l'indipendenza.

⁵⁵ Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 16/21 del 12 aprile 2011, par. 22-34.

⁵⁶ *Infra*, cap. II, par. 6.2 e 8. Si veda anche LEMPINEN M., *Challenges Facing the System of Special Procedures of the United Nations Commission on Human Rights*, Abo Academy University, 2001.

⁵⁷ Sul processo di selezione e nomina dei componenti delle Procedure Speciali, si veda, *infra*, cap. II, par. 1.

⁵⁸ Sull'episodio, si vedano: NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T., "Introduction", in NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T. (a cura di), *The United Nations Special Procedures System*, cit., p. 7; e Rapporto del Consiglio dei Diritti Umani, UN Doc. A/HRC/25/2 del 17 luglio 2014, par. 60-62.

⁵⁹ Per un riassunto degli interventi dei vari Stati si veda press.un.org/en/2016/ga-shc4191.doc.htm.

5. *Le funzioni principali delle Procedure Speciali*

Posto che, come si illustrerà in seguito⁶⁰, alcune Procedure Speciali tematiche hanno un mandato *sui generis* e svolgono funzioni attribuite loro *ad hoc* (si pensi al mandato umanitario del Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie o alla possibilità di rendere opinioni su comunicazioni individuali del Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria), e, più in generale, le funzioni specifiche attribuite a ciascuna Procedura Speciale dipendono da quanto stabilito nella risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani che crea o rinnova il mandato, vi sono alcune funzioni comuni a tutti i mandati “tematici” e “per Paese” che verranno analizzate nelle pagine successive. Va peraltro aggiunto che, anche nello svolgimento di queste attività comuni, alcuni aspetti sono interpretati autonomamente e discrezionalmente da ciascun mandato. Un tipico esempio riguarda la competenza *ratione temporis* per quanto concerne la ricezione e trattazione delle comunicazioni: se la maggioranza delle Procedure Speciali segue la regola per cui registra e si occupa solo di comunicazioni riguardanti violazioni dei diritti umani accadute dopo la data di creazione del mandato stesso, il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie (creato nel 1980), anche alla luce della natura continua della violazione di cui si occupa, ha deciso di registrare casi di sparizioni forzate cominciate dopo il 1945 (anno di creazione dell’Organizzazione delle Nazioni Unite)⁶¹. Quanto qui riportato serve a ribadire che, per essere certi del funzionamento di ciascun mandato delle Procedure Speciali è necessario esaminare il contenuto della risoluzione che lo crea, l’interpretazione che le persone titolari del mandato hanno dato della stessa, nonché i metodi di lavoro (o regole di procedura) adottati – e spesso modificati – da ciascun mandato nel corso degli anni. Questo aspetto, che pure riflette la natura eterogenea e la flessibilità delle Procedure Speciali, non è sfuggito a critiche, in quanto suggerirebbe una certa mancanza di trasparenza e di prevedibilità e certezza delle regole di funzionamento delle stesse⁶².

⁶⁰ *Infra*, cap. III.

⁶¹ *Infra*, cap. III, par. 2.1.1.

⁶² DOMÍNGUEZ-REDONDO E., “*The History of the Special Procedures: A ‘Learning by-Doing’ Approach to Human Rights Implementation*”, cit., pp. 42-47.

5.1. *Le comunicazioni*

Le comunicazioni emesse dalle Procedure Speciali, siano esse “tematiche” o “per Paese”, rispondono essenzialmente a tre diverse tipologie di denunce ricevute: gli appelli urgenti, le lettere di denuncia e le cosiddette “altre lettere”⁶³. Mentre alcune caratteristiche sono comuni alle tre tipologie di comunicazioni, ciascuna persegue finalità specifiche.

5.1.1. *Appelli urgenti*

Gli appelli urgenti sono una particolare categoria di comunicazioni “di emergenza” che riguarda situazioni nelle quali si tratta di una violazione dei diritti umani in corso o potenziale e non già consumata (per esempio, l'imminente esecuzione di una condanna capitale o l'impossibilità di avere accesso a cure mediche salva-vita per persone detenute con gravi problemi di salute)⁶⁴.

Tali appelli, che possono essere emessi da una sola Procedura Speciale o da varie congiuntamente⁶⁵, sono tipicamente volti a prevenire un danno irreparabile alla vita o all'integrità personale di un individuo e, rispetto alle lettere di denuncia, sono caratterizzati dalla necessità di un intervento urgente e dalla possibilità di prevenire una violazione dei diritti umani, piuttosto che di intervenire quando si è già verificata e interrogare lo Stato sulle misure che intende adottare per porre rimedio al danno prodotto.

Il codice di condotta del 2007 a cui devono attenersi i componenti delle Procedure Speciali⁶⁶ specifica che:

“Article 10 – Urgent appeals

Mandate-holders may resort to urgent appeals in cases where the alleged violations are time-sensitive in terms of involving loss of life, life-threatening situations or either imminent or ongoing damage of a very grave

⁶³ Si veda in merito il Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, adottato nel 2008, reperibile in www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/Manual_Operations2008.pdf, par. 28-37. Si veda anche PICCONE T., *Catalysts for Rights: The Unique Contributions of the UN's Independent Experts on Human Rights*, Washington, 2010, pp. 20-31.

⁶⁴ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 43.

⁶⁵ *Ibid.*, par. 115.

⁶⁶ *Infra*, cap. II, par. 3.

nature to victims that cannot be addressed in a timely manner by the procedure under article 9 of the present Code”.

Posto che, per via della finalità perseguita, gli appelli urgenti vengono elaborati e trasmessi il più rapidamente possibile dalle Procedure Speciali, le modalità di presentazione della richiesta di emissione di un appello urgente sono comuni alle altre tipologie di comunicazioni.

La richiesta, che non può essere anonima né fondarsi esclusivamente su informazioni reperite tramite mezzi di comunicazione⁶⁷, può essere presentata da una persona, un gruppo di persone, un’organizzazione non governativa (per la quale non è richiesta alcuna formalità quale la registrazione a livello nazionale o il conseguimento dello statuto consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale delle Nazioni Unite), un’istituzione nazionale di tutela dei diritti umani o un’entità inter-governativa. Se chi presenta la richiesta (cui le Procedure Speciali si riferiscono genericamente come “la fonte”) non è la presunta vittima della violazione (già in corso o imminente) o un familiare della stessa, deve essere prodotto il consenso di questi a che altri agiscano per loro conto e li rappresentino.

In termini generali, il manuale operativo delle Procedure Speciali chiarisce che queste ultime devono tenere conto di “tutte le fonti d’informazione che considerino credibili e rilevanti” e, nello stabilire quali persone o associazioni soddisfino tali criteri, devono essere guidate dai principi di discrezione, trasparenza e imparzialità, fornendo poi le adeguate possibilità agli Stati di controbattere o fornire la loro versione:

“Mandate-holders are called upon to take account of all available sources of information that they consider to be credible and relevant. This includes information emanating from Governments, inter-governmental organizations, international and national non-governmental organizations, national human rights institutions, academic community, the victims of alleged human rights abuses, relatives of victims, and witnesses. Wherever feasible and appropriate mandate-holders should endeavour to consult and meet with such sources, and they should seek to cross-check information received to the best extent possible.

Because of the sensitivity of many of the issues that arise mandate-holders should be guided in their information-gathering activities by the principles of discretion, transparency, impartiality, and even-handedness. They should rely on objective and dependable facts based on evi-

⁶⁷ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 38.

dentiary standards that are appropriate to the non-judicial character of the reports and conclusions they are called upon to draw up. Appropriate opportunities should be provided for Government representatives to comment on allegations made against them and for those alleging violations to comment on Governmental responses thereto”⁶⁸.

Peraltro, le Procedure Speciali sono tenute a prendere tutte le precauzioni necessarie per assicurare che le “fonti d’informazione” non soffrano rappresaglie, minacce o attentati⁶⁹ per essersi rivolte e aver interagito con il sistema delle Procedure Speciali:

“Mandate-holders will take all feasible precautions to ensure that sources of information are not subjected to retaliation [...]. Mandate-holders shall invite individuals and groups which have provided information and have suffered any form of reprisals or retaliation as a result to report all such incidents to the mandate-holder so that appropriate follow-up action can be taken”⁷⁰.

In generale, tra i vantaggi del sistema di comunicazioni delle Procedure Speciali, si può quindi annoverare l’accessibilità, in quanto non vi sono requisiti formali particolarmente stringenti per la presentazione di denunce, anche se l’utilizzo di sole tre lingue di lavoro (inglese, francese e spagnolo) e la preminenza di scambi per via telematica possono rappresentare barriere di ordine pratico. Inoltre, quando è qualcun altro ad agire in rappresentanza di una presunta vittima di violazioni o dei suoi famigliari, non è richiesto che si tratti di un avvocato o di un’organizzazione non governativa cui è stato riconosciuto lo statuto consultivo presso il Consiglio Economico e Sociale.

L’identità della fonte di una denuncia alle Procedure Speciali è sempre considerata confidenziale⁷¹, mentre, a meno che non venga espressamente chiesto – per ragioni di sicurezza o riservatezza o in casi che riguardano minorenni – di non rendere nota in documenti pubblici l’identità della presunta vittima della violazione (già in corso o imminente), questa viene normalmente citata. Anche quando tale dato venisse omesso

⁶⁸ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 23-24.

⁶⁹ Su questo si veda, *infra*, cap. I, par. 6.

⁷⁰ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 27.

⁷¹ *Ibid.*, par. 35.

dai documenti pubblicati (ossia il testo stesso dell'appello urgente e, se del caso, successivi comunicati stampa correlati), è bene chiarire che esso è invece sempre comunicato allo Stato al quale viene indirizzato l'appello urgente, per l'ovvia ragione che, se non si indicasse con chiarezza l'identità della persona a rischio, lo Stato non sarebbe concretamente posto nella condizione di interrompere o scongiurare le violazioni dei diritti umani in questione.

La presentazione della richiesta può essere fatta utilizzando l'apposito portale elettronico⁷² messo a disposizione dalle Procedure Speciali o contattando direttamente una o più di esse. In entrambi i casi, si possono utilizzare l'inglese, il francese o lo spagnolo.

Nel caso in cui non venga utilizzato il portale elettronico per la presentazione della propria denuncia o richiesta, è necessario comunque accertarsi di includere nella comunicazione alcuni dati considerati fondamentali affinché le Procedure Speciali possano prenderla in considerazione, in particolare: i dati anagrafici della presunta vittima; una descrizione dettagliata dei fatti che danno origine alla denuncia e del rischio esistente per la persona coinvolta; il riferimento a eventuali misure intraprese per denunciare la questione alle autorità a livello nazionale e i dati anagrafici di chi, concretamente, presenta la richiesta (ossia della fonte). Giacché, a seconda del proprio mandato, le singole Procedure Speciali possono considerare particolarmente utili ulteriori dati su alcuni aspetti più che altri, è sempre opportuno verificare se vi sono raccomandazioni apposite sul sito della Procedura Speciale che si ritiene più adatta a trattare il caso.

Quando si utilizza il modulo online viene chiesto all'utente di indicare quali Procedure Speciali considera competenti a ricevere la richiesta e occuparsi del caso. Se invece la fonte decide di mettersi in contatto diretto con una o più Procedure Speciali, procede in modo autonomo a individuare quella o quelle che ritiene più adatte a trattare della questione. In entrambi i casi, quella della fonte viene considerata come una mera indicazione, ma la scelta circa se, e quali, Procedure Speciali si occuperanno del caso è rimessa alla totale discrezione delle Procedure Speciali medesime. A titolo d'esempio, una persona può indirizzare una richiesta riguardante un difensore dei diritti umani detenuto e condannato a morte al Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria. Molto probabilmente, quest'ultimo, nel decidere se dare corso alla denuncia, contatterà anche

⁷² Reperibile in spsubmission.ohchr.org/.

altri mandati ritenuti competenti (nell'esempio fornito, probabilmente, la Relatrice Speciale sui diritti dei difensori dei diritti umani e il Relatore Speciale contro le esecuzioni arbitrarie) e, se lo riterranno opportuno, essi procederanno a emettere un appello urgente congiuntamente.

Uno degli aspetti fondamentali da tenere in considerazione nel rivolgersi alle Procedure Speciali – che vale anche per gli appelli urgenti – è che non è in alcun modo obbligatorio esaurire le vie di ricorso interne prima di presentare una richiesta o denuncia. Non è nemmeno formalmente richiesto che la questione sia stata portata a conoscenza delle autorità nazionali, poiché è noto che questo, spesso, potrebbe implicare rischi per la sicurezza e incolumità delle persone coinvolte e che, talvolta, potrebbe essere materialmente impossibile. Il fatto che la presentazione di denunce alle Procedure Speciali non richieda il previo esaurimento delle vie di ricorso interne rende possibile rivolgersi a questi organi tempestivamente e, salvo la parziale eccezione legata al Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria⁷³, l'aver presentato una denuncia su un caso a una o più Procedure Speciali non impedisce presentazione di un ricorso individuale ad uno dei Comitati delle Nazioni Unite o a uno dei meccanismi regionali (Commissioni o Corti) di tutela dei diritti umani, (in questo caso, dopo aver esaurito le vie di ricorso interne), né costituisce causa di inammissibilità.

Per quanto concerne gli appelli urgenti, le Procedure Speciali cercano di garantire una reazione entro 72 ore dalla presentazione della denuncia, fermo restando che la scelta se dare seguito a una richiesta in tal senso è a discrezione delle Procedure Speciali coinvolte e che, anche quando queste decidono di procedere, potrebbero dover chiedere un supplemento di informazioni alla fonte, con conseguente rallentamento della trasmissione dell'appello allo Stato interessato.

Quando una Procedura Speciale decide di inviare un appello urgente (o un appello urgente congiunto tra varie Procedure Speciali), lo stesso ha la seguente struttura⁷⁴: un riferimento alla risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani che ha creato le Procedure Speciali interessate; un riassunto dei fatti come presentati dalla fonte; un'indicazione delle possibili violazioni dei diritti umani che, *prima facie*, emergono dalla denuncia ricevuta (laddove possibile, facendo riferimento alle disposizioni dei trat-

⁷³ *Infra*, cap. III, par. 3.1.

⁷⁴ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 45.

tati pertinenti in materia di diritto internazionale dei diritti umani – e talvolta anche di diritto internazionale umanitario – cui lo Stato interessato è parte); un appello allo Stato interessato a prendere le misure necessarie per prevenire danni irreparabili (per esempio, sospendere l'esecuzione di una sentenza capitale o garantire l'accesso immediato a cure salva-vita a una persona detenuta con gravi problemi di salute); e una lista di quesiti rivolti allo Stato. In quest'ultima lista vengono incluse domande che permettono allo Stato di fornire la propria versione dei fatti contestati o eventuali argomentazioni giuridiche, nonché illustrare la propria interpretazione in merito agli strumenti giuridici e alle norme menzionate e rendere note le misure prese o che intende adottare circa la situazione oggetto dell'appello urgente.

Laddove le Procedure Speciali che sottoscrivono un appello urgente ritengono di avere informazioni sufficientemente fondate sulla questione trattata, preannunciano allo Stato interessato la possibilità di emettere nell'immediato futuro comunicati stampa per informare il pubblico e chiariscono che, in tali comunicati stampa, verrà reso noto che le Procedure Speciali hanno contattato lo Stato e chiesto chiarimenti⁷⁵. Il manuale operativo delle Procedure Speciali⁷⁶ indica che è prassi trasmettere con sufficiente anticipo alla missione permanente a Ginevra dello Stato interessato il testo del comunicato stampa che diffonderanno⁷⁷. Questo tipo di “preavviso” – in merito al quale gli Stati sono particolarmente sensibili – è pensato per aumentare la “pressione” sullo Stato interessato, contando sul fatto che, a fronte del rischio di questionamenti da parte dei mezzi di comunicazione o dell'opinione pubblica, lo Stato prenda tempestivamente misure per scongiurare le violazioni dei diritti umani menzionate o porre rimedio a quelle che si sono già verificate.

Quando viene trasmesso un appello urgente a uno Stato, quest'ultimo ha 60 giorni di tempo per fornire una risposta, prima che il testo integrale dell'appello urgente venga reso pubblico sull'apposito portale delle Procedure Speciali⁷⁸. Nello stesso portale vengono pubblicate anche le risposte ricevute dagli Stati, a meno che questi non richiedano che vengano mantenute confidenziali. Il proposito di concedere allo Stato

⁷⁵ *Ibid.*, par. 49-51.

⁷⁶ *Infra*, cap. II, par. 3.

⁷⁷ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 51.

⁷⁸ Reperibile in spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments.

60 giorni di tempo prima che l'appello urgente (o la lettera di denuncia) venga pubblicato è quello di favorire un confronto tramite canali diplomatici, nonché di offrire allo Stato coinvolto un margine di tempo per “risolvere” la situazione prima di rispondere ufficialmente e di metterlo in condizione di fornire una risposta esaustiva e che mostri l'efficacia della sua azione.

Inoltre, a partire dal 2011, il testo integrale degli appelli urgenti (così come delle lettere di denuncia o altre lettere), nonché delle risposte ricevute, vengono pubblicati in una raccolta⁷⁹ appositamente preparata da tutte le Procedure Speciali prima di ogni sessione del Consiglio dei Diritti Umani. Sono quindi disponibili tre raccolte ogni anno.

Le Procedure Speciali non informano coloro che hanno sottoposto una denuncia o una questione se, effettivamente, decidono di darvi seguito e inviare una comunicazione e, in tal caso, quando e secondo quale formato: è pertanto necessario che i soggetti (organizzazioni non governative o individui) che si sono rivolti ad una o più Procedure Speciali si attivino autonomamente per scoprire se una comunicazione è stata effettivamente trasmessa da queste ultime allo Stato interessato e se vi è poi stata una risposta da parte del soggetto (Stato o altro) interessato e, se del caso, reagire alla stessa, fornendo aggiornamenti o ulteriori spiegazioni.

Da un punto di vista numerico, gli appelli urgenti rappresentano una frazione ridotta del numero totale di comunicazioni trasmesse dalle Procedure Speciali in un anno. Per esempio, nel 2022, a fronte di un totale di 654 comunicazioni inviate, solo otto erano appelli urgenti inviati da una sola Procedura Speciale e 84 inviati congiuntamente⁸⁰. Nello stesso periodo, sono state trasmesse 44 lettere di denuncia sottoscritte da una sola Procedura Speciale e 423 congiunte. Per quanto concerne le “altre lettere”, ve ne sono state 54 sottoscritte da una sola Procedura Speciale e 41 trasmesse congiuntamente.⁸¹

⁷⁹ Reperibile in www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/communications-reports-special-procedures. Le comunicazioni inviate prima del 1° dicembre 2010 e le risposte corrispondenti, sono contenute in documenti allegati ai rispettivi rapporti annuali delle Procedure Speciali al Consiglio dei Diritti Umani (e, in precedenza, alla Commissione per i Diritti Umani).

⁸⁰ UN Doc. A/HRC/52/70/Add.1 del 22 marzo 2023, pp. 25-26.

⁸¹ *Ibid.*

5.1.2. Lettere di denuncia

Appare quindi evidente che le lettere di denuncia (inviate da singole Procedure Speciali o congiuntamente) rappresentano la parte principale delle comunicazioni trasmesse. A differenza degli appelli urgenti, in queste lettere si denunciano violazioni dei diritti umani che si sono già verificate e si mira a ottenere risposte dagli Stati coinvolti, in particolare per quanto concerne le misure prese per indagare sulle violazioni lamentate, individuare e processare i responsabili e garantire che le vittime ottengano riparazione per il danno subito. Talvolta, a partire dal riferimento a un caso specifico, le lettere di denuncia possono riguardare più in generale la situazione dei diritti umani in uno Stato.

Secondo il codice di condotta a cui devono attenersi i componenti delle Procedure Speciali⁸²:

“Article 9 – Allegation Letters

With a view to achieving effectiveness and harmonization in the handling of letters of allegation by special procedures, mandate-holders shall assess their conformity with reference to the following criteria:

- (a) The communication should not be manifestly unfounded or politically motivated;
- (b) The communication should contain a factual description of the alleged violations of human rights;
- (c) The language in the communication should not be abusive;
- (d) The communication should be submitted by a person or a group of persons claiming to be victim of violations or by any person or group of persons, including non-governmental organizations, acting in good faith in accordance with principles of human rights, and free from politically motivated stands or contrary to, the provisions of the Charter of the United Nations, and claiming to have direct or reliable knowledge of those violations substantiated by clear information;
- (e) The communication should not be exclusively based on reports disseminated by mass media”.

Come si può apprezzare, il novero di coloro (persone o istituzioni) che possono presentare una richiesta alle Procedure Speciali di inviare una lettera di denuncia è lo stesso che si applica per gli appelli urgenti, come gli stessi sono i requisiti procedurali e formali affinché la richiesta venga considerata ammissibile. Anche le modalità di presentazione sono le stesse (tramite il portale elettronico predisposto dalle Procedure

⁸² *Infra*, cap. II, par. 3.

Speciali o per mezzo di contatto diretto con uno o più mandati). Pure in questo caso, e a differenza dell'azione del Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie nel contesto del suo mandato umanitario (nella quale, come si vedrà⁸³, pur con tempistiche diverse, viene dato corso a tutte le comunicazioni ricevute), la scelta circa se e quando dare seguito alla denuncia ricevuta è rimessa alla discrezionalità delle Procedure Speciali⁸⁴. Questo aspetto è particolarmente rilevante e va detto che non sempre chi si dirige alle Procedure Speciali ne è a conoscenza né, quando queste ultime decidono di non trasmettere alcuna lettera di denuncia, vengono rese note le ragioni della scelta o i criteri seguiti per adottarla.

È innegabile che questo passaggio della trattazione delle comunicazioni da parte delle Procedure Speciali è poco trasparente e l'assenza di chiarezza in merito genera frustrazione tra coloro che si rivolgono a questi meccanismi e, alla lunga, sfiducia e perdita d'interesse a presentare denunce a questi organi e avvalersi degli stessi. Per sanare quello che è uno dei più gravi difetti del sistema delle Procedure Speciali, sarebbe in primo luogo importante che i potenziali utenti venissero informati chiaramente sin dall'inizio della possibilità che la loro denuncia non venga presa in considerazione. Basti pensare che alcuni mandati ricevono più di 100 denunce ogni settimana: tenendo conto dei limiti materiali delle Procedure Speciali, allo stato dei fatti è impensabile che tutte le denunce ricevute vengano registrate e trasmesse agli Stati. In questo contesto, ogni Procedura Speciale si vede costretta a selezionare quali denunce trattare e trasmettere. Nell'impossibilità – quanto meno nell'immediato – di assicurare risorse umane, tecniche e finanziarie tali da garantire il superamento di questa carenza strutturale e la conseguente garanzia di trattazione di tutte le denunce ricevute dalle Procedure Speciali, fornire informazioni chiare e dettagliate agli utenti è una misura necessaria per evitare che si creino aspettative irrealizzabili e per permettere di meglio orientare strategicamente la presentazione di denunce. In tal senso, le persone titolari dei diversi mandati stabiliscono – discrezionalmente – criteri per effettuare la cernita tra le comunicazioni ricevute. In alcuni casi, si decide di accordare priorità a denunce riguardanti una determinata area geografica (per esempio, in quanto si ritiene che attraversi una situazione di crisi o non sia “coperta” da altri meccanismi internazionali di tutela dei

⁸³ *Infra*, cap. III, par. 3.1.3.

⁸⁴ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 40.

diritti umani). In altri casi, si può scegliere di concentrarsi su denunce che riguardano fenomeni specifici o categorie determinate di persone. Il manuale operativo delle Procedure Speciali indica in termini generali che i criteri adottati riguardano la credibilità della fonte, i dettagli forniti sul caso specifico e la natura del mandato, salvo poi aggiungere che le persone titolari di mandati possono adottare criteri autonomi (quindi, di fatto, non fornendo chiarimenti specifici che permettano agli utenti del sistema di avere un panorama più chiaro e regolarsi di conseguenza)⁸⁵.

Posto che, in una situazione ideale, sarebbe preferibile dare corso a tutte le denunce ricevute, nell'impossibilità materiale di farlo è legittimo che ciascuna persona titolare di mandato stabilisca criteri circa quali comunicazioni trattare in via preferenziale, anche a seconda dell'interpretazione che s'intenda dare al proprio mandato o alla necessità di attribuire maggior visibilità a fenomeni relativamente nuovi. Quello che, al momento, è del tutto assente è la prevedibilità dei criteri seguiti, che vengono concordati internamente, ma non sono resi noti "all'esterno", con la conseguenza che, quando decide di rivolgersi ad una Procedura Speciale, il richiedente non sa né che la denuncia potrebbe non essere trasmessa allo Stato interessato, né quali criteri sono applicati, quanto meno in linea di principio, al momento della selezione. Anche in questo caso, una maggior trasparenza nei confronti del pubblico in generale e dei potenziali utenti del sistema sarebbe auspicabile. Inoltre, ciò permetterebbe anche agli utenti di scegliere strategicamente casi emblematici che ricadono nelle aree di interesse di una o più Procedure Speciali e che, giacché hanno maggior possibilità di essere trasmessi, permetterebbero poi a chi (organizzazione o persona) li ha presentati di "utilizzare" in modo più strategico il risultato ottenuto, a beneficio anche di altre persone che si trovano in situazioni analoghe.

In termini generali, per aumentare la possibilità che una denuncia venga effettivamente raccolta e trasmessa da una o più Procedure Speciali, è importante cercare di illustrare con chiarezza perché si ritiene che agire su uno specifico caso e in un dato momento potrebbe avere particolare efficacia. Presentare denunce che facciano riferimento a una serie di violazioni analoghe, che permettono di identificare l'esistenza di tendenze o pratiche sistematiche, è una scelta altrettanto strategica.

Infine, sempre per superare l'attuale situazione di scarsa trasparenza

⁸⁵ *Ibid.*, par. 40-41.

circa la scelta e trattazione delle comunicazioni e per evitare di aumentare la frustrazione e la sfiducia nei confronti di questo sistema, sarebbe auspicabile che, quando decidono di non dare seguito alla denuncia ricevuta, una o più Procedure Speciali comunicassero alla fonte la loro decisione: anche una risposta concisa e precompilata che indica che la denuncia non verrà trasmessa sarebbe comunque meglio del silenzio attuale.

Quando invece una o più Procedure Speciali decidono di trasmettere una lettera di denuncia, la struttura della stessa è simile a quella già vista più sopra per gli appelli urgenti, con la differenza che il riferimento agli strumenti giuridici – di diritto internazionale dei diritti umani e, ove applicabile, di diritto internazionale umanitario – ritenuti rilevanti e *prima facie* violati dalle condotte riferite è più esteso e viene incluso in un allegato alla lettera di denuncia stessa. Anche in questo caso, trascorrono 60 giorni tra quando la lettera di denuncia è trasmessa allo Stato interessato e quando viene pubblicata sul portale a ciò dedicato, dove, a meno che non venga richiesta la confidenzialità da parte dello Stato, viene resa pubblica anche l'eventuale risposta fornita da quest'ultimo.

5.1.3. *Altre lettere*

Per quanto concerne, infine, le cosiddette “altre lettere”, esse riguardano specificamente la denuncia di problemi connessi a misure legislative esistenti o proposte di legge che si ritiene influiscano o possano influire sul godimento dei diritti umani. La struttura delle “altre lettere” in termini di contenuto è simile a quella delle lettere di denuncia e degli appelli urgenti, a differenza dei quali, le “altre lettere” vengono rese pubbliche – tramite i soliti canali – entro le 48 ore successive alla trasmissione allo Stato interessato, senza dover attendere 60 giorni. Anche in questo caso, se ricevuta, la risposta dallo Stato viene resa pubblica tramite lo stesso portale.

5.1.4. *Comunicazioni e attori non statali*

Se fin qui si è parlato di Stati come principali destinatari delle comunicazioni inviate dalle Procedure Speciali, fermo restando che la competenza di queste ultime concerne tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite, va menzionato che da anni tali Procedure rivolgono questo tipo di comunicazioni (soprattutto appelli urgenti e lettere di denuncia, ma anche, in più rare occasioni “altre lettere”) anche ad “altri attori” non statali, tra cui organizzazioni internazionali, imprese ed entità che eser-

citino il controllo di un territorio o di una popolazione o svolgano funzioni simil-governative⁸⁶. Il manuale operativo delle Procedure Speciali riconosce la possibilità che queste ultime interagiscano con attori non statali (facendo esplicitamente riferimento ai movimenti di liberazione nazionale, a imprese multinazionali, organizzazioni internazionali, forze di mantenimento della pace o autorità *de facto*, ma senza adottare una definizione specifica della nozione di “attori non statali”), riconoscendo che, in talune circostanze, tali soggetti siano coinvolti in violazioni dei diritti umani:

“International law focuses upon the legal responsibility of the State for violations of human rights committed on its territory or within its jurisdiction, whether by State agents, other concerned authorities or by non-State actors ranging from national liberation movements to private corporations or other actors. In appropriate circumstances, however, non-State actors can also be held to account for human rights violations and may be relevant interlocutors in the quest to restore respect for human rights and to establish accountability for violations. It might thus be appropriate for mandate-holders to engage in a dialogue with such actors.

In a State in which a peace process is under way, a cease-fire has been proclaimed by all relevant parties, or where territory is de-facto controlled by a non-State actor or de-facto authority, interaction between the mandate-holder and representatives of the non-State actor or de-facto authority might take place within the country concerned. The context of such meetings and the conditions under which they are held should seek to ensure that the involvement of the mandate-holder is not understood as an endorsement of any particular claim made by the non-State actor or de-facto authority as to representativity, legitimacy, or other matters. In other contexts, such contacts should preferably be organized outside the territory of the State concerned and should avoid the appearance of a clandestine meeting. Practice indicates that many

⁸⁶ Si vedano, tra l'altro, HAUNT P., “*The Challenge of Non-State Actors: The Experience of the UN Special Rapporteur on the Right to the Highest Attainable Standard of Health*”, in NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T. (a cura di), *The United Nations Special Procedures System*, cit., pp. 336-350; e BELLAL A., *Human Rights Obligations of Armed non-State Actors: An Exploration of the Practice of the UN Human Rights Council*, Ginevra, dicembre 2016, reperibile in www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/In-Brief7_web.pdf. Più in generale, sul progressivo coinvolgimento degli attori non statali in seno alle organizzazioni internazionali, si veda DROUBI S., D'ASPERMONT J., *International Organisations, non-State Actors, and the Formation of Customary International Law*, Manchester, 2020.

mandate-holders have made recommendations addressed to non-State actors or de-facto authority and that some have sent communications to such actors.

In addition, mandate-holders also communicate regularly with a range of other non-State actors including international organizations such as the World Bank, business entities, and other entities such as United Nations mandated peacekeeping forces⁸⁷.

Il mandato che più spesso interloquisce con attori non statali⁸⁸ e, nella fattispecie, imprese, è il Gruppo di Lavoro su imprese e diritti umani, creato nel 2011 con la risoluzione n. 17/4 del Consiglio dei Diritti Umani, il quale promuove l'applicazione dei Principi Guida su imprese e diritti umani (adottati mediante la stessa risoluzione). In tale contesto, il Gruppo di Lavoro invia appelli urgenti e lettere di denuncia a imprese la cui condotta viene ritenuta in contrasto con i Principi o si considera possa aver determinato una violazione dei diritti umani. A titolo di esempio, si possono citare le molteplici lettere di denuncia inviate (talvolta di concerto con altre Procedure Speciali) a imprese quali Google, Facebook o Tiktok per presunte violazioni delle regole contenute nei Principi⁸⁹; o comunicazioni inviate al Gruppo Wagner per presunte violazioni dei diritti umani commesse in diversi Stati nei quali è attiva questa società privata militare⁹⁰.

Come si è accennato, le comunicazioni delle Procedure Speciali possono essere inviate anche a organizzazioni internazionali. In questo caso, a titolo d'esempio, si possono citare una comunicazione trasmessa all'Organizzazione Internazionale del Lavoro dal Relatore Speciale sull'effetto negativo sul godimento dei diritti umani di misure coercitive unilaterali⁹¹, oppure una comunicazione del Gruppo di Lavoro su imprese e diritti umani trasmessa alla delegazione permanente dell'Unione europea⁹².

⁸⁷ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 81-83.

⁸⁸ Per una riflessione di tenore generale sull'interazione con attori non statali basata sull'esperienza concreta di un ex Relatore Speciale, si veda, HUNT P., "The Challenges of Non-state Actors: The Experience of the UN Special Rapporteur on the Right to the Highest Attainable Standard of Health", cit., pp. 336-347.

⁸⁹ Tra le molte, si vedano per esempio, le comunicazioni OTH 126/2022 e 127/2022 del 29 dicembre 2022 e la comunicazione n. 10/2023 del 13 marzo 2023.

⁹⁰ Tra le molte, si vedano per esempio, le comunicazioni OTH 8/2023 del 1° marzo 2023 e MLI 3/2022 del 30 dicembre 2022.

⁹¹ Comunicazione OTH 29/2023 del 25 aprile 2023.

⁹² Comunicazione OTH 20/2023 del 14 marzo 2023.

Per quanto concerne le comunicazioni trasmesse ad attori non statali che esercitano funzioni simil-governative e controllano *de facto* il territorio o la popolazione, si possono ricordare quelle inviate sia da singole Procedure Speciali, sia congiuntamente, al regime dei Talebani che governa l’Afghanistan dall’agosto 2021⁹³, o quelle inviate ai ribelli Houthi che governano *de facto* l’area di Sana’a in Yemen (noti anche come movimento di Ansar Allah)⁹⁴.

In termini generali, quando le Procedure Speciali si rivolgono ad attori non statali, il procedimento seguito è lo stesso e, laddove la comunicazione riguarda gruppi che esercitano *de facto* il controllo del territorio o funzioni simil-governative, viene specificato che l’invio della comunicazione non deve essere interpretato in alcun modo come una forma di riconoscimento di sovranità. Inoltre, per conoscenza, copia della comunicazione stessa viene inviata alle autorità governative dello Stato coinvolto (per esempio, quando una comunicazione viene inviata agli Houthi che esercitano il controllo nell’area di Sana’a, una copia della stessa comunicazione viene inviata alle autorità governative dello Yemen)⁹⁵. Anche nel caso degli attori non statali, laddove essi la forniscano, la risposta alla comunicazione inviata dalle Procedure Speciali verrà resa pubblica sull’apposito portale.

5.1.5. Ulteriori aspetti problematici nella trattazione delle comunicazioni

Un ulteriore problema che si può evidenziare per quanto concerne l’attuale funzionamento del sistema di comunicazioni delle Procedure Speciali (sia in forma di appelli urgenti, lettere di denuncia o altre lettere) è che, così come non tutte le denunce ricevute vengono poi effettivamente trasmesse – come ampiamente riferito più sopra – non tutte le risposte ricevute dagli Stati (o, ove pertinente, da altri soggetti) vengono poi analizzate nel dettaglio dalle Procedure Speciali e fatte oggetto di ulteriori scambi. Mentre il sistema delle comunicazioni è stato idealmente concepito per instaurare un dialogo con i soggetti coinvolti (tanto è vero che le Procedure Speciali formulano dei quesiti ai quali i destinatari

⁹³ Si vedano, tra l’altro, comunicazione OTH 22/2023 del 31 marzo 2023 e comunicazione OTH 24/2023 del 12 aprile 2023.

⁹⁴ Si veda, tra l’altro, comunicazione OTH 94/2022 del 3 ottobre 2022.

⁹⁵ Si vedano, tra l’altro, comunicazioni OTH 124/2022 e YEM 2/2022 del 2 dicembre 2022.

forniscono una risposta, che può essere più o meno completa o più o meno soddisfacente), solo in pochi casi le risposte ricevute ottengono un ulteriore seguito, di fatto limitando il tutto ad uno scambio iniziale, senza che vi siano approfondimenti o chiarimenti successivi. Ciò pare andare in senso contrario a quanto indicato nel manuale operativo delle Procedure Speciali:

“The aim of the communications procedure is to ensure a constructive dialogue with Governments in order to promote respect for human rights. It is thus appropriate that reminders be sent to Governments in relation to unanswered correspondence. Similarly, where it would enhance the quality of the dialogue and understanding of the situation, mandate-holders can follow-up on replies provided by Governments in order to request further clarification or information”⁹⁶.

Quanto osservato nei paragrafi precedenti pare confermato dai dati relativi al flusso di comunicazioni inviate in un anno dalle Procedure Speciali. Per esempio, nel 2022, ne sono state trasmesse 654 in totale, 548 delle quali sottoscritte congiuntamente da più di una Procedura Speciale. Le comunicazioni trasmesse sono state inviate a 138 Stati e a 109 attori non statali (tra cui imprese, organismi e agenzie internazionali)⁹⁷. Nello stesso anno, sono state ricevute 440 risposte (solo 401 delle quali contenevano informazioni sostanziali): questa cifra comprende risposte riguardanti anche comunicazioni inviate prima del 2022. Se ci si limita a risposte riguardanti comunicazioni trasmesse nell'anno in questione, le risposte sostanziali ricevute scendono a 285⁹⁸. Per quanto concerne le 109 comunicazioni trasmesse ad attori non statali, sono state ricevute 50 risposte⁹⁹. Il fatto che non vi sia un seguito sistematico alle risposte ricevute alle comunicazioni da parte delle Procedure Speciali è in qualche modo confermato dai dati in analisi: sul totale di 654 comunicazioni trasmesse, solo per 279 vi è stata una qualche forma di seguito o replica¹⁰⁰.

Una maggior frequenza e regolarità nella reazione alle risposte rice-

⁹⁶ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 94. In generale, sulla necessità e le modalità per fare seguito alle comunicazioni delle Procedure Speciali, si vedano i par. 90-96.

⁹⁷ *Rapporto annuale per il 2022 del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali*, UN Doc. A/HRC/52/70 del 22 marzo 2023, par. 8.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ UN Doc. A/HRC/52/70/Add.1 del 22 marzo 2023, pp. 39-54.

vute dalle Procedure Speciali permetterebbe probabilmente di migliorare la qualità degli scambi di informazioni e, auspicabilmente, l'efficacia delle comunicazioni stesse.

In generale, a prescindere dai limiti – materiali e procedurali – di questa funzione delle Procedure Speciali, va pur detto che, negli anni, l'accessibilità e tendenziale agilità della stessa ne ha determinato un ampio successo. A causa degli stessi fattori, però, il progressivo aumento della mole di lavoro a fronte di una carenza costante di risorse umane ed economiche delle Procedure Speciali per potenziare la loro risposta, rischia, sul lungo periodo, di portare ad una crisi – e conseguente riduzione di efficacia – del sistema.

5.2. *Le visite in loco*

Un'altra delle funzioni principali delle Procedure Speciali è lo svolgimento di visite *in loco*, finalizzate alla valutazione diretta della situazione e del rispetto dei diritti umani in un determinato Stato, mediante l'acquisizione di informazioni di “prima mano”, raccolte nel contesto di riunioni con rappresentanti delle autorità, organizzazioni della società civile e altri soggetti che possano fornire dati pertinenti rispetto al mandato di chi svolge la visita¹⁰¹. Come è stato osservato, è soprattutto grazie alle visite *in loco* che le Procedure Speciali possono essere considerate “gli occhi e le orecchie” delle Nazioni Unite¹⁰² e ciò, a parere di alcuni studiosi, le qualifica come lo “strumento più importante” tra quelli a disposizione delle Procedure Speciali¹⁰³. Con le visite, le Procedure Speciali perseguono gli obiettivi sia dell'accertamento dei fatti o di denunce ricevute (*fact finding*), sia quello di prestare assistenza e cooperazione tecnica¹⁰⁴ allo Stato visitato, formulando anche raccomandazioni che riguardano riforme legislative o istituzionali.

La Procedura Speciale che per prima ha svolto visite *in loco* è stata, nel 1982, il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie,

¹⁰¹ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 52-74.

¹⁰² GAER F., *Picking or Choosing? Country Visits by Thematic Special Procedures*, in NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T. (a cura di), *The United Nations Special Procedures System*, cit., p. 88.

¹⁰³ PICCONE T., *Catalysts for Rights: The Unique Contributions of the UN's Independent Experts on Human Rights*, cit., pp. 9-19.

¹⁰⁴ *Infra*, par. 5.4.

quando due dei suoi membri si sono recati in Messico e, qualche mese dopo, altri due hanno visitato Cipro. Quando queste visite si svolsero, la risoluzione dell'allora Commissione per i Diritti Umani che stabiliva il mandato di questa Procedura Speciale non prevedeva esplicitamente tale funzione tra quelle attribuite al Gruppo. La lacuna è stata colmata con la risoluzione adottata nel 1984 per rinnovare il mandato del Gruppo¹⁰⁵ e, da allora, le visite sono divenute una funzione comune a tutte le Procedure Speciali. Nelle risoluzioni adottate dopo il 1984, la Commissione ha aggiunto specifici riferimenti alla fornitura di sostegno logistico da parte del Segretariato di ciascuna Procedura Speciale durante le visite e alla necessità che gli Stati, una volta conosciute le raccomandazioni formulate dalla Procedura Speciale a seguito della visita, vi dessero esecuzione e informassero periodicamente la Commissione sui progressi o gli eventuali ostacoli incontrati in tal senso.

5.2.1. Requisiti e criteri per lo svolgimento di una visita in loco

Attualmente, ciascuna Procedura Speciale può svolgere un massimo di due visite *in loco* ogni anno. Come principio generale, non si possono svolgere visite senza che vi sia un esplicito consenso da parte dello Stato che il Relatore Speciale, l'Esperto Indipendente o il Gruppo di Lavoro interessato intendano visitare. I criteri seguiti da ciascuna Procedura Speciale per chiedere di poter svolgere una visita *in loco* in un determinato Paese comprendono, tra l'altro, l'urgenza della situazione nello Stato in questione alla luce delle denunce e comunicazioni ricevute, l'effetto che si ritiene la visita possa produrre, e un generale "equilibrio geografico" tra le visite svolte:

"Considerations which might lead a mandate-holder to request to visit a country include, inter alia, human rights developments at the national level (whether positive or negative), the availability of reliable information regarding human rights violations falling within the mandate, or a wish to pursue a particular thematic interest. Other factors which might be taken into account in determining which visits to undertake at any particular time might include considerations of geographical balance, the expected impact of the visit and the willingness of national actors to cooperate with the mandate-holder, the likelihood of follow-up on any recommendations made, the recent adoption by one or more treaty bodies of relevant concluding observations, the upcoming examination

¹⁰⁵ Commissione per i Diritti Umani, risoluzione n. 1984/23 del 6 marzo 1984, par. 7.

of the situation by one or more treaty bodies, recent or proposed visits by other Special Procedure mandate-holders, the list of countries scheduled for consideration under the Council's Universal Periodic Review (UPR) mechanism, follow up to the recommendations and conclusions of the UPR mechanism, and the priorities reflected in OHCHR's country engagement strategy"¹⁰⁶.

5.2.2. *Richiesta e accettazione dello svolgimento di una visita in loco*

Al mese di gennaio 2024, 130 Stati membri delle Nazioni Unite e uno Stato osservatore hanno emesso un "invito aperto" per le Procedure Speciali che intendano svolgere una visita *in loco*¹⁰⁷. L'esistenza di questo invito aperto implica che lo Stato in questione accetterà sempre le richieste delle Procedure Speciali di poter svolgere una visita. All'atto pratico, quando uno Stato che rientra in questa lista riceve la richiesta di una Procedura Speciale di poter svolgere una visita, deve comunque confermare la disponibilità espressa nell'invito aperto e fissare le date per tale visita di comune accordo con la persona titolare del mandato che intende svolgere la visita. Questo significa che, nonostante l'esistenza di un invito aperto, ciascuna visita deve essere negoziata singolarmente e possono trascorrere anni tra quando una Procedura Speciale richiede a uno Stato che ha emesso un invito aperto di poter svolgere una visita *in loco* e quando questa ha effettivamente luogo. A titolo d'esempio, il Kenya ha emesso un invito aperto alle Procedure Speciali il 22 gennaio 2015. Il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, che aveva già formulato una prima richiesta per poter svolgere una visita *in loco* nel febbraio 2013, ha da allora rinnovato periodicamente la propria richiesta, fino ad ottenere una formale accettazione nel mese di agosto del 2020. Ciononostante, al mese di gennaio 2024, la visita non si è ancora svolta, in quanto è stato impossibile raggiungere un accordo circa le date precise della stessa¹⁰⁸.

Se queste difficoltà pratiche si presentano con Stati che hanno emes-

¹⁰⁶ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 57.

¹⁰⁷ La lista aggiornata degli Stati che hanno emesso un invito aperto è reperibile in spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx?lang=en. La prassi della formulazione di inviti aperti è iniziata nel 1999.

¹⁰⁸ I documenti relativi alla vicenda sono reperibili in spinternet.ohchr.org/Search.aspx?Lang=en&MandateRefID=46.

so un invito aperto, è facile immaginare che riuscire a svolgere una visita in Stati che non lo hanno fatto sia ancora più laborioso, per quanto non impossibile. Al mese di agosto del 2023, il numero degli Stati membri che non ha mai accolto nemmeno una visita è inferiore ai 25 (quattro dei quali non hanno nemmeno mai ricevuto una richiesta in tal senso da nessuna delle Procedure Speciali, mentre 15 dei quali hanno ricevuto richieste, ma non ne hanno mai accettata alcuna), mentre 172 Stati hanno ricevuto almeno una visita da parte di una Procedura Speciale¹⁰⁹. Al tempo stesso, mentre alcuni Stati hanno ricevuto nel corso degli anni numerose visite di svariate Procedure Speciali, altri ne hanno accettata una sola o poco più, alimentando così una certa disparità nell'esercizio di questa funzione, pur fondamentale, delle Procedure Speciali. Tale "sproporzione" tra gli Stati che formano parte del cosiddetto "Global North"¹¹⁰ e quelli del "Global South" è una delle critiche più spesso formulate nei confronti delle Procedure Speciali, in virtù della quale esse si concentrerebbero eminentemente sugli Stati del *Global South*, per quanto questa tendenza stia cambiando¹¹¹.

In questo panorama, una situazione specialmente complessa è quella affrontata dai mandati "per Paese"¹¹²: mentre Afghanistan, Cambogia, Repubblica Centrafricana, Mali e Somalia hanno espresso il proprio consenso a visite *in loco* da parte dei rispettivi Relatori Speciali, Bielorussia, Burundi, Corea del Nord, Eritrea, Iran, Israele e Myanmar lo negano sistematicamente, rifiutando di fatto la propria cooperazione con le Procedure Speciali competenti e limitando di conseguenza la capacità delle stesse di svolgere efficacemente il proprio mandato¹¹³.

Un ulteriore problema spesso evidenziato è l'esistenza di un "atteggiamento selettivo" degli Stati rispetto alle richieste di poter svolgere visite *in loco*, a causa del quale certe Procedure Speciali, considerate meno

¹⁰⁹ Si veda spinternet.ohchr.org/Statesnotyetvisited.aspx?lang=en. Si veda anche *Rapporto annuale per il 2022 delle Procedure Speciali*, UN Doc. A/HRC/52/70 del 22 marzo 2023, par. 7.

¹¹⁰ Si veda in merito, FREEDMAN R., CRÉPEAU F., "Supporting or Resisting? The Relationship between Global North States and Special Procedures", in NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T. (a cura di), *The United Nations Special Procedures System*, cit., pp. 411-442.

¹¹¹ GAER F., *Picking or Choosing? Country Visits by Thematic Special Procedures*, cit., p. 101.

¹¹² *Supra*, par. 3.

¹¹³ Si veda, tra l'altro, *Rapporto annuale per il 2022 del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali*, UN Doc. A/HRC/52/70 del 22 marzo 2023, par. 51.

“controverse” per via delle tematiche di cui si occupano (generalmente quelle legate ai diritti economici, sociali e culturali), verrebbero preferite rispetto a quelle che si occupano di gravi violazioni dei diritti umani quali esecuzioni arbitrarie, tortura o sparizione forzata¹¹⁴. Così, dopo aver accettato visite che considerano potenzialmente inoffensive, gli Stati userebbero tale accettazione come pretesto, da un lato, per giustificare in ragione dell’impegno già preso il diniego di altre richieste e, dall’altro, per vantare comunque una presunta apertura al dialogo e a uno scrutinio internazionale. Una delle critiche che oggi più spesso viene mossa quando il Consiglio dei Diritti Umani prende in considerazione l’opportunità di istituire nuovi mandati tematici è che ciò favorirebbe questo meccanismo perverso, di fatto fornendo una scusa perfetta agli Stati che non intendano essere “controllati” su alcuni temi e “condannando” certi mandati a non svolgere visite dove vorrebbero e dove, presumibilmente, più servirebbe. Alla situazione descritta, si aggiunge l’ulteriore paradosso per cui gli Stati che più inviti accettano, ivi inclusi quelli di Procedure Speciali che si occupano di temi “pesanti”, sarebbero sottoposti a un controllo più rigido, venendo in qualche modo “castigati” rispetto a Stati che invece non cooperano o accettano visite “inoffensive”¹¹⁵. Un maggior coordinamento tra i diversi mandati al momento della selezione degli Stati ai quali presentare le proprie richieste per lo svolgimento di visite *in loco* potrebbe portare a un miglioramento della situazione descritta, fermo restando che l’ultima parola sulla possibilità dello svolgimento di queste visite tocca agli Stati membri.

Posto che, come si è illustrato, ottenere un invito da parte dello Stato che intendono visitare è per molte Procedure Speciali un’operazione complessa, fattori che possono facilitare l’accettazione sono la presenza di uffici regionali dell’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani che possono portare avanti la discussione a livello nazionale, aiutando le autorità a superare eventuali dubbi e resistenze; il fatto che uno Stato abbia presentato la propria candidatura per il Consiglio dei Diritti Umani o la presidenza dello stesso o stia per affrontare l’Esame Periodico Universale e voglia poter menzionare l’accettazione di visite *in loco* come

¹¹⁴ GAER F., *Picking or Choosing? Country Visits by Thematic Special Procedures*, cit., p. 90.

¹¹⁵ ALSTON P., *Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable?*, in *Harvard International Law Journal*, 2011, pp. 563 e 573.

indicatore tangibile del proprio impegno nella tutela dei diritti umani; e una combinazione di “pressioni” a livello interno ed esterno¹¹⁶.

Va inoltre ricordato che si sono verificate situazioni in cui, a invito ormai formalizzato e ad agenda definita, la visita è stata improvvisamente cancellata. In alcuni casi, questo si deve a una decisione della Procedura Speciale coinvolta. Ad esempio, nel caso del Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, una visita in Libia è stata sospesa a poche settimane dalla partenza per via di considerazioni legate a un aumento dei rischi esistenti in materia di sicurezza. In questo caso, il Gruppo ha formalmente posticipato la visita a data da definirsi. In altri casi, è lo Stato coinvolto che cambia improvvisamente opinione. Per esempio, dopo aver ottenuto un invito ufficiale, fissato date e programma della visita con il governo dello Zimbabwe ed essere addirittura partito per svolgere concretamente la missione, nell'ottobre 2009, l'allora Relatore Speciale contro la Tortura, Manfred Nowak, venne bloccato all'aeroporto e non gli fu consentito l'accesso al Paese, di fatto determinando la cancellazione della visita, oltre ad uno scandalo internazionale¹¹⁷.

A partire dal mese di marzo 2020, a causa della pandemia di COVID-19, le visite *in loco* sono state sospese e sono riprese gradualmente nel corso del 2021. Nel 2022, le Procedure Speciali hanno svolto 69 visite *in loco* in 54 Stati membri delle Nazioni Unite e presso un'istituzione¹¹⁸.

5.2.3. Lo svolgimento di una visita *in loco*

Quando una visita finalmente si svolge, la durata della stessa varia tra una e due settimane, e la persona titolare del mandato, accompagnata da uno o più membri del Segretariato¹¹⁹, si riunisce con rappresentanti delle autorità, sia a livello nazionale sia a livello regionale o locale, ivi inclusi membri delle autorità giudiziarie, del governo e del potere legislativo. Si tengono inoltre riunioni con organizzazioni non governative, vittime di

¹¹⁶ GAER F., *Picking or Choosing? Country Visits by Thematic Special Procedures*, cit., pp. 98 e 103-104.

¹¹⁷ Sull'episodio si vedano GAER F., *Picking or Choosing? Country Visits by Thematic Special Procedures*, cit. p. 97; news.un.org/en/story/2009/10/319562; e www.ohchr.org/en/press-releases/2009/10/government-zimbabwe-withdraws-invitation-to-un-rapporteur-torture-last-minute.

¹¹⁸ *Rapporto annuale per il 2022 del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali*, UN Doc. A/HRC/52/70 del 22 marzo 2023, par. 6.

¹¹⁹ Nel caso dei Gruppi di Lavoro, partecipano alla visita due o tre membri degli stessi, accompagnati da uno o due membri del Segretariato.

violazioni dei diritti umani e, ove esistono, con membri delle istituzioni nazionali di tutela dei diritti umani. Nel corso della visita possono avere luogo anche riunioni con rappresentanti di organizzazioni intergovernative o agenzie delle Nazioni Unite presenti e attive nel paese, con accademici, o altri soggetti che si ritiene possano fornire informazioni utili. A seconda del mandato della Procedura Speciale che svolge la missione *in loco*, possono essere previste visite a luoghi specifici quali centri penitenziari, centri di accoglienza per persone migranti o rifugiati, memoriali eretti in onore delle vittime di violazioni dei diritti umani o simili.

Le visite *in loco* si svolgono senz'altro nella capitale dello Stato interessato e possono essere previste anche in altre località, che vengono concordate preventivamente con le autorità.

L'articolo 11 del codice di condotta del 2007 a cui devono attenersi i componenti delle Procedure Speciali¹²⁰ specifica che, per le visite *in loco*, i titolari dei mandati devono:

- “(a) Ensure that their visit is conducted in compliance with the terms of reference of their mandate;
- (b) Ensure that their visit is conducted with the consent, or at the invitation, of the State concerned;
- (c) Prepare their visit in close collaboration with the Permanent Mission of the concerned State accredited to the United Nations Office at Geneva except if another authority is designated for this purpose by the concerned State;
- (d) Finalize the official programme of their visits directly with the host country officials with administrative and logistical back-up from the local United Nations Agency and/or Representative of the High Commissioner for Human Rights who may also assist in arranging private meetings;
- (e) Seek to establish a dialogue with the relevant government authorities and with all other stakeholders, the promotion of dialogue and cooperation to ensure the full effectiveness of special procedures being a shared obligation of the mandate-holders, the concerned State and the said stakeholders;
- (f) Have access upon their own request, in consultation with the Office of the High Commissioner for Human Rights and after a common understanding between the host Government and the mandate-holder, to official security protection during their visit, without prejudice to the privacy and confidentiality that mandate-holders require to fulfil their mandate”.

¹²⁰ *Infra*, cap. II, par. 3.

5.2.4. I termini di riferimento per lo svolgimento delle visite in loco

Inoltre, nello svolgimento della visita, i componenti delle Procedure Speciali devono rispettare specifici termini di riferimento, contenuti in un documento inizialmente adottato nel 1998 ed emendato nel 2016¹²¹. Tali termini mirano a offrire chiarezza e a stabilire alcune condizioni che dovranno essere garantite a chi svolge la visita, tra cui libertà di movimento e nei contatti con membri della società civile, accesso privo di restrizioni a luoghi di privazione di libertà, laddove ciò sia considerato necessario per il mandato della Procedura Speciale interessata. Gli Stati s'impegnano inoltre a garantire che chiunque sia stato in contatto con i componenti delle Procedure Speciali durante la visita non soffra per questo minacce, rappresaglie¹²² o sanzioni. A tale scopo, gli Stati devono adottare misure di sicurezza, senza però restringere la libertà di movimento garantita alle Procedure Speciali di cui sopra.

Nonostante quanto stabilito nei termini di riferimento, non sono infrequenti i casi in cui, durante la visita, le Procedure Speciali non hanno potuto accedere a tutti i luoghi o tutte le regioni che avrebbero voluto visitare. Per esempio, quando nel 2009 ha svolto una visita in Marocco, il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie aveva in programma una sessione di riunioni con vittime, associazioni ed autorità da tenersi a Laayoune, nel Sahara occidentale. Una volta *in loco*, non è stato materialmente possibile per i membri del Gruppo di Lavoro partecipare a tale sessione, poiché le autorità marocchine hanno addotto la sussistenza di generiche "problematiche di sicurezza"¹²³ e la trasferta nella località indicata è stata cancellata. Il Relatore Speciale contro la Tortura (Juan Méndez) e il Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria hanno visitato il Marocco rispettivamente nel 2012 e nel 2013 e sono riusciti a riunirsi con autorità e rappresentanti della società civile a Laayoune¹²⁴.

D'altro canto, non sono rari i casi in cui gli Stati si sono formalmente lamentati del mancato rispetto dei termini di riferimento da parte dei componenti delle Procedure Speciali durante lo svolgimento delle visite.

¹²¹ Il testo integrale dei termini di riferimento è reperibile in www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/terms-reference-country-visits-special-procedures.

¹²² *Infra*, par. 6.

¹²³ Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, *Rapporto sulla visita in Marocco*, UN Doc. A/HRC/13/31/Add.1 del 9 febbraio 2010, par. 34 e 45.

¹²⁴ Si vedano rispettivamente i rapporti UN Doc. A/HRC/22/53/Add.2 del 30 aprile 2013 e UN Doc. A/HRC/27/48/Add.5 del 4 agosto 2014.

Per esempio, nel 2013, in occasione di una sessione del Consiglio dei Diritti Umani, 11 Stati¹²⁵ hanno formulato una dichiarazione congiunta nella quale si sono lamentati di un presunto mancato rispetto dei termini di riferimento in occasione di visite *in loco* (pur senza fornire dettagli), concentrando le proprie critiche più sul personale dell'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani che sulle persone titolari dei mandati che avevano svolto le visite¹²⁶.

5.2.5. Rappresaglie e minacce legate allo svolgimento delle visite in loco

Purtroppo sono comuni anche gli episodi di minacce, attacchi e restrizioni nei confronti di difensori dei diritti umani durante le visite *in loco* delle Procedure Speciali o immediatamente dopo lo svolgimento delle stesse. Nel 2018, un mese dopo che l'allora Relatrice Speciale sul diritto a un'abitazione dignitosa, Leilani Farha, aveva svolto una visita in Egitto, si è verificata una vera e propria ondata di rappresaglie¹²⁷ nei confronti di intere famiglie che si erano riunite con lei. In particolare, molte sono state vittime di sfratti da parte delle autorità, mentre i difensori dei diritti umani che le avevano assistite sono stati seguiti e sottoposti a sorveglianza¹²⁸. Nel caso del Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, poche settimane dopo una visita in Uruguay nel luglio 2022, in occasione della giornata internazionale delle vittime di sparizione forzata di persone (30 agosto) è stato vandalizzato un memoriale dedicato alle vittime nella città di Montevideo¹²⁹, presso il quale si erano recati i membri del Gruppo di Lavoro durante la visita.

Per cercare di mitigare questo genere di rischi, è stato proposto che, al momento della preparazione della visita, la Procedura Speciale interessata chieda allo Stato di nominare un funzionario di alto livello quale referente per la prevenzione di minacce e intimidazioni e per garantire, laddove esse si verificano, la tempestiva indagine delle stesse, l'indivi-

¹²⁵ Algeria, Bielorussia, Cina, Cuba, Ecuador, India, Iran, Pakistan, Russia, Sri Lanka e Thailandia.

¹²⁶ Dichiarazione congiunta del 7 giugno 2013, reperibile in www.pmindiaun.gov.in/public_files/assets/pdf/49004Joint%20Statement%20on%20SRs%20and%20their%20country%20visits%20-%207%20June%202013.pdf.

¹²⁷ Sul piano d'azione delle Procedure Speciali in caso di rappresaglie, minacce ed attacchi, si veda *infra* par. 6.

¹²⁸ Sull'episodio si veda news.un.org/en/story/2018/12/1027581.

¹²⁹ Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, *Rapporto sulla visita in Uruguay*, UN Doc. A/HRC/54/22/Add.1 del 3 luglio 2023, par. 63 e 80(q).

duazione, il processo e la sanzione dei responsabili. Questa misura non viene sistematicamente posta in essere e dipende, caso per caso, dallo Stato in questione e dalla Procedura Speciale coinvolta.

5.2.6. *Le fasi successive alla conclusione di una visita in loco*

Alla fine di una visita *in loco*, vi è una conferenza stampa nella quale vengono rese note le osservazioni preliminari della Procedura Speciale che ha svolto la missione. Alcune ore prima di essere rese note ai mezzi di comunicazione, le osservazioni preliminari vengono trasmesse al governo, in modo tale che quest'ultimo indichi se vi sono informazioni non corrette o dati da rettificare.

Chi ha svolto la visita prepara poi un rapporto integrale sulla stessa, che descrive nel dettaglio quanto osservato *in loco* e contiene anche una serie di raccomandazioni dirette allo Stato. Anche in questo caso, prima di essere reso pubblico, il rapporto viene presentato allo Stato membro interessato, affinché formuli eventuali osservazioni o, laddove lo ritenga necessario, emetta un comunicato ufficiale, di norma per dissociarsi da alcune delle conclusioni contenute nel rapporto. Quest'ultimo viene infine reso pubblico al momento della presentazione al Consiglio dei Diritti Umani, che si svolge secondo il calendario applicabile alla Procedura Speciale in questione. Ciò implica che, talvolta, possa trascorrere anche più di un anno tra quando la visita si è materialmente svolta e quando il rapporto integrale viene reso pubblico. Soprattutto in questi casi è indispensabile che coloro che si sono riuniti con la Procedura Speciale durante la visita mantengano aggiornati gli esperti su eventuali evoluzioni della situazione dei diritti umani nel Paese, in modo tale che il rapporto sia il più fedele possibile alla stessa e che le raccomandazioni siano le più pertinenti.

In un primo momento, non era previsto alcun seguito formale dopo l'adozione del rapporto, il che, in qualche modo, frustrava l'efficacia delle raccomandazioni formulate dalla Procedura Speciale. Questa situazione perdura per alcune Procedure Speciali, per quanto il manuale operativo delle stesse sottolinei l'importanza di colmare tale lacuna, anche avvalendosi di metodi alternativi (quali, per esempio, seminari o conferenze organizzati per dare seguito alle raccomandazioni formulate nel rapporto finale)¹³⁰. Altre Procedure Speciali, per mancanza di risorse, si vedono

¹³⁰ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 97-105.

costrette a dare seguito in modo selettivo ai rapporti precedentemente adottati. Altre ancora, come per esempio il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, hanno stabilito una prassi in virtù della quale, sistematicamente, quattro anni dopo lo svolgimento della visita *in loco*, avviano una procedura di “controllo”, nell’ambito della quale chiedono allo Stato coinvolto e a rappresentanti della società civile interessati che forniscano informazioni aggiornate sullo stato di esecuzione delle raccomandazioni contenute nel rapporto emesso a conclusione della visita. Dopo aver raccolto e valutato tali informazioni, il Gruppo di Lavoro emette un “rapporto di seguito (*follow-up*)”, nel quale esprime una valutazione sul livello di esecuzione delle proprie raccomandazioni e, se del caso, ne formula di nuove.

Ove ritenuto necessario, le Procedure Speciali possono anche chiedere di svolgere visite *in loco* pensate per dare seguito a una visita precedente: in tal caso, serve che lo Stato interessato fornisca di nuovo il proprio consenso e le date, condizioni e dettagli pratici della visita vengono negoziati *ex novo*.

Posto che la fase di controllo o seguito delle visite *in loco* è quella evidentemente più debole, è auspicabile che venga esercitata una certa pressione nei confronti degli Stati per favorire l’esecuzione delle raccomandazioni formulate dalla Procedura Speciale alla fine della visita anche in altri ambiti delle Nazioni Unite, quali ad esempio per mezzo dell’Esame Periodico Universale di fronte al Consiglio dei Diritti Umani o attraverso la valutazione periodica da parte di organi di trattati¹³¹.

Va infine aggiunto che talvolta, per ottimizzare i tempi, una Procedura Speciale ha svolto una serie di visite *in loco* di respiro regionale una dopo l’altra, emettendo però rapporti separati¹³². Tenendo presente che alcune tematiche di cui si occupano le Procedure Speciali hanno una natura eminentemente transnazionale (per esempio, le migrazioni) potrebbe essere auspicabile lo svolgimento di visite regionali (ovviamente dopo aver ottenuto il consenso di ciascuno degli Stati coinvolti) che culminino nell’adozione di un solo rapporto che rifletta le peculiarità del fenomeno analizzato e contenga raccomandazioni formulate alla luce delle stesse.

¹³¹ *Infra*, cap. II, par. 6.2.1 e 6.3.

¹³² Per esempio, nel mese di giugno 2014 il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie ha visitato Serbia e Kosovo, Montenegro e Croazia, riferendosi a questo evento come ad una “visita regionale”, per quanto poi abbia emesso tre rapporti separati.

5.2.7. *Visite in loco congiunte*

In passato, seppur eccezionalmente, si sono verificate anche visite *in loco* congiunte alle quali hanno preso parte più Procedure Speciali. Un esempio fu la visita in Sud Africa condotta nel 1985 dal Relatore Speciale sulle esecuzioni arbitrarie e il Gruppo di Lavoro sulla situazione dei diritti umani in Sud Africa (meccanismo che oggi non esiste più). Se pone senz'altro una serie di ostacoli pratici (a partire dai costi, fino alla coordinazione nella stesura del rapporto) e potrebbe raddoppiare la difficoltà nell'ottenere il consenso da parte di uno Stato, questo tipo di visite al tempo stesso permette di svolgere analisi articolate di fenomeni che per loro natura sono intrinsecamente correlati e vengono invece spesso analizzati in modo artificialmente separato. In senso analogo, per quanto ad oggi vi sia una forte resistenza in tal senso, si potrebbe pensare alla possibilità di svolgimento di visite *in loco* congiunte per il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie e il Comitato delle Nazioni Unite contro le sparizioni forzate – in quanto organo di trattato che ha tale competenza ai sensi dell'articolo 33 della Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone contro le sparizioni forzate¹³³. Le ipotesi qui prospettate sono formalmente ammissibili ai sensi del manuale operativo delle Procedure Speciali:

“Where appropriate country visits might be undertaken by several mandateholders acting together, or by mandate-holders in conjunction with other representatives of the international community”¹³⁴.

5.2.8. *Visite in loco presso organizzazioni internazionali o istituzioni e visite tecniche*

Anche se numericamente di molto inferiori rispetto a quelle negli Stati, le visite *in loco* possono anche svolgersi presso organizzazioni internazionali o istituzioni. A titolo d'esempio si possono citare la visita del novembre 2010 alla Banca Mondiale della Relatrice Speciale sul diritto a un'abitazione dignitosa¹³⁵; oppure la visita del 2023 all'Organizzazione Marittima Internazionale del Relatore Speciale sulle conseguenze in materia di diritti umani della gestione e dello smaltimento di rifiuti e so-

¹³³ *Infra*, cap. II, par. 6.3.

¹³⁴ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 59.

¹³⁵ Rapporto UN Doc. A/HRC/22/46/Add.3 del 15 febbraio 2013.

stanze tossiche¹³⁶; o la visita del 2023 del Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie presso le istituzioni africane di tutela dei diritti umani¹³⁷. L'Unione europea è stata oggetto di visite *in loco* da parte di diverse Procedure Speciali, tra cui il Relatore Speciale sui diritti delle persone disabili¹³⁸ e il Relatore Speciale sulle conseguenze negative sul godimento dei diritti umani delle misure coercitive unilaterali¹³⁹, e ha inoltre recentemente accettato una visita del Gruppo di Lavoro su imprese e diritti umani.

Da un punto di vista procedurale, le visite *in loco* a organizzazioni internazionali o altre istituzioni funzionano concretamente come quelle agli Stati, sia in termini di richiesta e invito, sia in termini di svolgimento e adozione di un rapporto finale con raccomandazioni. Posto che si tratta comunque di una prassi più recente rispetto a quella delle visite a Stati, i documenti comuni alle Procedure Speciali – quali il codice di condotta o il manuale operativo¹⁴⁰ – nelle versioni attualmente in uso non ne fanno menzione e non contengono alcuna disposizione specifica. Si tratta peraltro di una prassi in evoluzione, in quanto, se fino ad ora, questo tipo di “altre” visite *in loco* si è appunto concentrato su istituzioni e organizzazioni intergovernative internazionali, si registrano i primi tentativi di ampliare il novero dei soggetti che possono essere oggetto di visita da parte delle Procedure Speciali. Per esempio, nel 2021, il Relatore Speciale su diritti umani ed estrema povertà ha richiesto di poter svolgere visite alle imprese multinazionali Amazon e Walmart. Anche se le imprese in questione non hanno ancora fornito risposte in merito, si tratta comunque di uno sviluppo significativo, che potrebbe aprire ulteriori sbocchi per l'azione delle Procedure Speciali. Va tenuto presente che, nel caso in cui le imprese in questione accettino la visita del Relatore, questi dovrà quanto meno notificare allo Stato nel territorio del quale si trova la sede delle imprese lo svolgimento della visita. Qualora il Relatore intenda in-

¹³⁶ Rapporto UN Doc. A/HRC/54/25/Add.2 del 14 luglio 2023.

¹³⁷ La visita si è svolta nel mese di ottobre 2023 e il rapporto relativo verrà reso pubblico nel mese di settembre 2024. Nell'ambito della visita, che si è svolta ad Arusha, il Gruppo di Lavoro si è riunito con la Commissione Africana dei Diritti Umani e dei Popoli, con il Presidente della Corte Africana dei Diritti Umani e dei Popoli e con la Corte di Giustizia della Comunità Economica dell'Africa Orientale.

¹³⁸ Rapporto UN Doc. A/HRC/52/32/Add.1 del 28 dicembre 2022.

¹³⁹ Rapporto UN Doc. A/HRC/39/54/Add.1 del 17 luglio 2018.

¹⁴⁰ *Infra*, cap. II, par. 3.

contrare nel corso della visita anche le autorità dello Stato in questione, dovrà ottenere un invito formale come in una visita *in loco* “tradizionale”.

Infine, nel giugno 2023, la Relatrice Speciale sulla promozione e protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali nel contesto del contrasto del terrorismo ha condotto quella che può essere qualificata come una forma *sui generis* di visita *in loco*, ossia una “visita tecnica” al centro di detenzione di Guantánamo Bay (Cuba) e agli Stati Uniti d’America per discutere di tre questioni in particolare: i diritti delle vittime degli attentati dell’11 settembre 2001, i diritti delle 30 persone ancora detenute a Guantánamo Bay (con le quali si è riunita personalmente), e i diritti di coloro che vi sono stati detenuti in passato (anche in questo caso, la Relatrice Speciale li ha incontrati e intervistati personalmente, anche laddove si trovino oggi in Stati diversi dagli Stati Uniti). Al termine della visita tecnica la Relatrice Speciale ha reso un rapporto preliminare¹⁴¹ e si può affermare che, salve le peculiarità circa la concentrazione in più luoghi e la trattazione di poche tematiche specifiche, il resto delle procedure burocratiche e pratiche è quello delle normali visite *in loco*. Anche in questo caso, la possibilità di declinare una funzione tradizionale delle Procedure Speciali in modo innovativo e *ad hoc* conferma la versatilità di questi meccanismi e suggerisce ulteriori potenzialità per il futuro.

5.3. I rapporti annuali e gli studi tematici

Ciascuna Procedura Speciale è tenuta a presentare al Consiglio dei Diritti Umani un rapporto annuale sulle proprie attività¹⁴². Tenuto conto dell’elevato numero delle Procedure Speciali esistenti e del fatto che le sessioni regolari del Consiglio dei Diritti Umani sono tre ogni anno (ciascuna dura sei settimane), ad ogni sessione è prevista la presentazione del rapporto annuale da parte di un gruppo di Procedure Speciali. Per esempio, nella prima sessione del 2023 del Consiglio dei Diritti Umani hanno presentato i loro rapporti il Relatore Speciale sul diritto a un’abitazione dignitosa, la Relatrice Speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani, la Relatrice Speciale contro la tortura, il Relatore Speciale sulla

¹⁴¹ Il rapporto preliminare del 14 giugno 2023, con le relative conclusioni e raccomandazioni, è reperibile in www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/terrorism/sr/2023-06-26-SR-terrorism-technical-visit-US-guantanamo-detention-facility.pdf.

¹⁴² Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 84-87.

vendita e lo sfruttamento sessuale di minori, il Relatore Speciale sui diritti delle persone con disabilità, il Relatore Speciale sugli obblighi in materia di diritti umani collegati al godimento di un ambiente salubre, il Relatore Speciale sull'effetto del debito estero sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali, l'Esperto Indipendente sulla situazione delle persone albine, la Relatrice Speciale sui diritti culturali, il Relatore Speciale sul diritto alla libertà religiosa, la Relatrice Speciale sul rispetto dei diritti umani nell'ambito della lotta al terrorismo, il Relatore Speciale sul diritto all'alimentazione, e il Gruppo di Lavoro su imprese e diritti umani.

Nelle altre due sessioni un gruppo altrettanto nutrito di Procedure Speciali presenta al Consiglio i propri rapporti annuali.

Concretamente, la presentazione di ciascun rapporto si svolge nel contesto di una seduta del Consiglio dei Diritti Umani calendarizzata con qualche settimana di anticipo e organizzata in forma di "dialogo interattivo", al quale sono dedicate due ore al massimo in totale. Di fatto, la persona titolare della Procedura Speciale che deve presentare il rapporto (nel caso di Gruppi di Lavoro si tratta del o della presidente) ha a disposizione dieci minuti per presentare al Consiglio il contenuto del rapporto, dopo di che prendono la parola i rappresentanti degli Stati che si sono prenotati in precedenza per formulare commenti o domande. In questa fase, ciascuno Stato ha a disposizione un minuto e mezzo per formulare il proprio intervento. Soprattutto quando gli interventi sono volti a formulare delle dichiarazioni più che dei quesiti, gli Stati possono poi depositare ufficialmente il testo scritto. Vi sono poi cinque minuti posti a disposizione di rappresentanti della società civile o istituzioni nazionali di tutela dei diritti umani, sempre per formulare commenti o domande. Anche in questo caso, ciascuno ha a disposizione un minuto e mezzo per prendere la parola. La persona titolare della Procedura Speciale che ha presentato il rapporto ha poi altri dieci minuti per rispondere ai quesiti e reagire ad alcuni dei commenti provenienti dalla sala.

Tempi così serrati non permettono un vero e proprio dialogo, né l'approfondimento di una qualsivoglia questione e spesso si traducono nella lettura di dichiarazioni ufficiali (che poco hanno a che vedere con i contenuti del rapporto presentato e più con l'espressione di prese di posizione politico-diplomatiche, anche perché sono materialmente redatte prima di ascoltare la presentazione dei contenuti del rapporto in discussione) o in un esercizio di stile senza che vi sia un reale dibattito. Per cercare di migliorare questa situazione, le Procedure Speciali condividono riassunti

dei documenti che presenteranno al Consiglio, evidenziando i passaggi principali degli stessi e le tematiche sulle quali vorrebbero ricevere domande e commenti da Stati membri e altri soggetti¹⁴³.

Ciononostante, la possibilità di approfondire l'analisi delle questioni o di entrare nel dettaglio è ridotta anche dal fatto che, nel lasso di tempo a disposizione per la presentazione del rapporto annuale, la Procedura Speciale interessata deve illustrare anche il contenuto dei rapporti sulle visite *in loco*¹⁴⁴ svolte nell'anno in considerazione (vengono concessi due minuti in più per presentare ciascun rapporto sulle visite svolte) e gli eventuali studi o rapporti tematici (per i quali non viene concesso tempo aggiuntivo)¹⁴⁵.

Per quanto concerne, in particolare, questi ultimi, ciascuna Procedura Speciale può decidere di dedicarsi allo studio di questioni ritenute rilevanti per il mandato e redigere rapporti in merito. Di norma, una volta individuata la questione che si intende studiare, la Procedura Speciale interessata svolge delle ricerche, indice riunioni di esperti per meglio analizzare il tema e invita poi i diversi soggetti interessati (siano essi Stati, organizzazioni non governative, accademici o altri) a presentare contributi scritti inerenti alla materia in oggetto, nei quali essi rispondono ad appositi quesiti e forniscono informazioni ed esempi concreti¹⁴⁶. I rapporti o studi tematici redatti raccolgono gli spunti emersi nel contesto del procedimento descritto, nonché dati e informazioni ottenuti autonomamente dalla Procedura Speciale interessata e, oltre a formulare una serie di considerazioni sullo specifico tema studiato, contengono una serie di raccomandazioni indirizzate sia agli Stati, sia, se del caso, ad altri soggetti interessati (tra cui imprese, istituzioni accademiche o l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani). A titolo di esempio di un rapporto tematico, si può citare quello presentato al Consiglio dei Diritti Umani nel febbraio 2023 dalla Relatrice contro la tortura (Alice Jill Edwards) su buone pratiche nella codificazione del reato a livello nazionale, inda-

¹⁴³ *Rapporto annuale per il 2022 del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali*, UN Doc. A/HRC/52/70 del 22 marzo 2023, par. 33.

¹⁴⁴ *Supra*, par. 5.2.6.

¹⁴⁵ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 75-76.

¹⁴⁶ Per una lista aggiornata delle convocazioni aperte dalle Procedure Speciali per ricevere contributi per la redazione di rapporti o studi tematici, si veda www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/reports-and-related-calls-input.

gini, processi e condanne per tortura¹⁴⁷. Come si è notato in precedenza, alcune Procedure Speciali – soprattutto tra quelle istituite dopo il 1997 – hanno un mandato concepito più per lo studio di questioni specifiche che per la ricezione e trattazione di comunicazioni sui casi individuali (si pensi, tra gli altri, al Relatore Speciale per la promozione di verità, giustizia, misure di riparazione e garanzie di non ripetizione). In questi casi, la Procedura Speciale interessata pubblica più di un rapporto tematico all’anno (di norma fino a un massimo di tre).

Nel 2022, le Procedure Speciali hanno prodotto 135 rapporti in totale, di cui 89 presentati al Consiglio dei Diritti Umani (25 dei quali riguardanti visite *in loco*) e 46 all’Assemblea Generale¹⁴⁸.

Le Procedure Speciali hanno ampio margine di autonomia nell’individuazione dei temi da studiare e approfondire e molto dipende dagli interessi e dalle competenze specifiche delle persone coinvolte. Ciò premesso, esistono alcuni temi trasversali di interesse comune per tutte le Procedure Speciali, su cui queste ultime sono incoraggiate ad adottare rapporti tematici, ciascuna declinando i suddetti temi alla luce del proprio mandato. I temi trasversali attualmente presi in considerazione dalle Procedure Speciali includono le nuove tecnologie e le conseguenze dell’uso delle stesse sul godimento dei diritti umani; gli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile dell’Agenda 2030; le migrazioni; i diritti delle donne e le questioni di genere; la prevenzione delle violazioni dei diritti umani; il cambiamento climatico e il COVID-19¹⁴⁹. Un esempio di rapporto tematico che verte su una materia di interesse trasversale per le Procedure Speciali è quello presentato dal Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie al Consiglio dei Diritti Umani nel settembre 2023 su “nuove tecnologie e sparizioni forzate”¹⁵⁰. Va detto inoltre che, in al-

¹⁴⁷ Doc. A/HRC/52/30 del 22 febbraio 2023.

¹⁴⁸ *Rapporto annuale per il 2022 del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali*, UN Doc. A/HRC/52/70/Add.1 del 22 marzo 2023, par. 14. Per la lista delle tematiche coperte nei rapporti presentati, si veda il documento allegato al rapporto annuale: UN Doc. A/HRC/52/70/Add.1 del 22 marzo 2023, pp. 32-37.

¹⁴⁹ Per un’analisi dei temi trasversali e la raccolta dei rapporti tematici pubblicate dalle Procedure Speciali sugli stessi, si veda www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/cross-cutting-thematic-issues.

¹⁵⁰ UN Doc. A/HRC/54/22/Add.5 del 30 agosto 2023. Per un’analisi più completa dei rapporti tematici su questioni trasversali, si veda il *Rapporto annuale del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali per il 2022*, UN Doc. A/HRC/52/70 del 22 marzo 2023, par. 19-27.

cuni casi, è il Consiglio dei Diritti Umani a richiedere formalmente a una Procedura Speciale lo studio di una questione specifica, che di norma culmina nell'adozione di un rapporto tematico.

Come per le altre attività svolte dalle Procedure Speciali, il manuale operativo delle stesse sottolinea l'importanza di dare seguito alla pubblicazione di rapporti tematici, contribuendo alla diffusione degli stessi:

“Thematic studies undertaken by Special Procedures mandate-holders can make important contributions to the overall body of knowledge in the field and to the understanding of complex problems and their possible solutions. Such studies can be used to raise awareness of particular problems and to shed light on the types of laws, policies and programmes which might best ensure the respect for human rights in such circumstances.

As noted above the information gathered in the preparation of thematic reports can be made available on the OHCHR website in a variety of formats. The reports themselves should also be widely disseminated by all appropriate means, including press releases, press conferences, and presentations to conferences and to meetings convened by other relevant groups such as civil society, academia and others. Thematic studies can also be used to provide human rights input into the formulation of legislative, policy and other initiatives in the relevant fields”¹⁵¹.

Infine, i Relatori Speciali e gli Esperti Indipendenti presentano un rapporto annuale anche all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. I Gruppi di Lavoro invece non sono chiamati ad una presentazione formale dei rapporti annuali in tale sede, ma si è affermata la consuetudine per cui la persona che presiede ciascuno di tali Gruppi di Lavoro viene invitata una volta all'anno a rendere un breve “indirizzo” all'Assemblea Generale. Le modalità e le tempistiche applicabili tanto alle presentazioni ufficiali di rapporti quanto a “indirizzi” all'Assemblea Generale sono analoghe a quelle seguite di fronte al Consiglio dei Diritti Umani.

5.4. Cooperazione ed assistenza tecnica

Una delle funzioni meno conosciute e, di conseguenza, probabilmente meno utilizzate, delle Procedure Speciali è quella di prestare cooperazione e assistenza tecnica su questioni che ricadono nel loro mandato.

¹⁵¹ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 106-108.

Una delle possibili ragioni della scarsa conoscenza di questa funzione è che, se, da un lato, le risoluzioni del Consiglio dei Diritti Umani che creano nuove Procedure Speciali o rinnovano il mandato di quelle già esistenti non sempre contengono una menzione esplicita in tal senso (e, se lo fanno, non forniscono chiarimenti su cosa si debba intendere in merito), dall'altro nemmeno documenti comuni per tutte le Procedure Speciali, quali il manuale operativo, contengono riferimenti o indicazioni in materia. Se si prende ad esempio il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, la risoluzione del Consiglio dei Diritti Umani che ne rinnova il mandato non contiene alcun riferimento in merito, la pagina Web del Gruppo stesso non fornisce né chiarimenti né esempi concreti, e l'unica, quanto concisa, menzione all'assistenza tecnica appare nei metodi di lavoro adottati e periodicamente aggiornati dal Gruppo, dove si indica che esso presta cooperazione e assistenza a Stati, organizzazioni non governative e "altri soggetti rilevanti", senza però fornire ulteriori chiarimenti sui requisiti per richiedere questo tipo di assistenza e i criteri applicati¹⁵². Per trovare alcuni dati o esempi concreti, è necessario consultare i rapporti (post-sessione o annuali) emessi dal Gruppo di Lavoro, ma, realisticamente, non si tratta di un'abitudine diffusa o accessibile a una vasta pluralità di soggetti (non foss'altro che perché alcuni documenti sono disponibili solo in lingua inglese, per esempio). La situazione descritta per il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie è comune alle altre Procedure Speciali e, in assenza di informazioni dettagliate e facilmente reperibili, è comprensibile che non vi siano molte richieste di attivazione della funzione di assistenza tecnica e cooperazione o, quando vi sono, provengano soprattutto dagli Stati e non già da altri soggetti, per esempio della società civile.

Un documento utile per meglio comprendere di cosa si tratti e prendere conoscenza di alcuni esempi concreti è il rapporto annuale sull'attività delle Procedure Speciali con il rispettivo allegato. In tale contesto, emerge in primo luogo che non solo gli Stati possono avvalersi di questa funzione, ma anche non meglio specificati "altri soggetti". Si chiarisce inoltre che la finalità dell'assistenza tecnica è rafforzare la capacità di prevenire violazioni dei diritti umani e assicurare il rispetto del diritto internazionale in materia. Le modalità per mezzo delle quali tale assistenza tecnica viene fornita o la stessa può essere richiesta rimangono invece

¹⁵² UN Doc. A/HRC/WGEID/1, 10 febbraio 2023, par. 6.

piuttosto vaghe e vengono sovrapposte ad altre funzioni delle Procedure Speciali, quali per esempio le raccomandazioni emesse a seguito di visite *in loco*¹⁵³ o “altre comunicazioni”¹⁵⁴ emesse:

“Special procedures continued to provide advice and recommendations to States and other stakeholders using a variety of tools and processes. Thematic reports are one of them. The reports contain recommendations that provide technical advice to States and other stakeholders to help build their respective capacities to, among other things, prevent human rights violations and ensure full compliance with international human rights norms.

The recommendations issued after country visits, as well as the engagement of special procedures with States and stakeholders in following up on those recommendations, also play a significant role. Communications issued by special procedures contain important advice to States and other stakeholders. Other letters address more systemic human rights issues and contain recommendations on how draft or existing legislation, policies or practices could be designed or revised to fully comply with international human rights standards. The communications are a way to provide meaningful technical advice to States, which has been identified as a successful tool for prevention. Mandate holders also engage and provide advice to businesses and international corporations, including through the communications process.

Special procedures also respond to requests from States and other stakeholders for advice and recommendations on a series of human rights issues, such as the development of laws and policies, the establishment of specific human rights plans or programmes or specific responses to human rights challenges. Briefings and training sessions are also organized by OHCHR at its headquarters and in the field”¹⁵⁵.

A queste indicazioni piuttosto generiche si sommano quelle contenute nell'allegato, che chiarisce che l'assistenza tecnica su come dare esecuzione agli obblighi in materia di diritti umani viene prestata, con differenti modalità, sia a Stati, sia ad attori non statali e altri organi delle Nazioni Unite:

“One of the main functions of the special procedures is to provide States, non-State actors and other United Nations bodies with technical expert

¹⁵³ *Supra*, par. 5.2.6.

¹⁵⁴ *Supra*, par. 5.1.3.

¹⁵⁵ *Rapporto annuale per il 2022 del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali*, UN Doc. A/HRC/52/70 del 22 marzo 2023, par. 56-58.

advice on how to implement their human rights obligations. Mandate holders offer technical advice using different tools. Their thematic and country-visit reports contain recommendations that help States and other stakeholders build their capacities to prevent human rights violations and ensure full compliance with international human rights norms. Furthermore, the communications issued by the special procedures contain important technical advice for States and other stakeholders”¹⁵⁶.

L'allegato contiene inoltre una lista non esaustiva di esempi concreti che aiutano a meglio comprendere di cosa si tratti. In tale lista figurano attività di assistenza tecnica fornita sia a Stati (l'Esperto Indipendente sulla protezione dalla violenza e dalla discriminazione fondate su ragioni di orientamento sessuale o identità di genere ha assistito, nel contesto di un'udienza durante una sessione pubblica, il parlamento britannico in materia di parametri internazionali applicabili alla legislazione su persone transessuali; il Relatore Speciale sui diritti delle popolazioni indigene ha fornito consulenza sui parametri internazionali applicabili in materia all'assemblea costituente cilena), sia ad associazioni della società civile (l'Esperta Indipendente sul godimento dei diritti umani fondamentali delle persone albine ha partecipato a seminari e corsi di formazione diretti ad associazioni della società civile che lavorano con persone albine in Zambia, Mozambico, Tanzania e Malawi; la Relatrice Speciale sulla violenza contro le donne e le ragazze si è riunita con associazioni della società civile in Nepal e Indonesia per illustrare il funzionamento del mandato e i parametri internazionali applicabili), sia ad organismi internazionali (la Relatrice Speciale in materia di diritti culturali si è riunita e ha concordato una forma di collaborazione regolare con il Comitato per la protezione di beni culturali in contesto di conflitti armati che veglia sul rispetto del secondo Protocollo aggiuntivo del 1999 alla Convenzione dell'Aja)¹⁵⁷.

Se si torna all'esempio del Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, nel 2022 e nel 2023 esso ha fornito assistenza soprattutto agli Stati, se pure tramite modalità diverse tra loro: nel caso di Egitto, Laos e Thailandia ha tenuto dei seminari e corsi di formazione in materia di prevenzione e repressione della sparizione forzata diretti a funzionari statali; mentre nel caso del Cile ha assistito il governo nel di-

¹⁵⁶ *Allegato al Rapporto annuale per il 2022 del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali*, UN Doc. A/HRC/52/70 del 22 marzo 2023, p. 95.

¹⁵⁷ *Ibid.*, pp. 95-101.

segno di un meccanismo di ricerca delle persone scomparse che rispetti i parametri internazionali in materia, e nel caso del Messico partecipa ai lavori di una commissione speciale stabilita a seguito di una sentenza della Corte Suprema messicana con il mandato di cercare due persone scomparse e stabilire le responsabilità penali di coloro che siano coinvolti in tali sparizioni forzate. Il Gruppo ha anche fornito assistenza all'autorità di coordinamento in materia di prigionieri di guerra in Ucraina, ma non risultano attività dirette a organizzazioni della società civile.

Da quanto qui riportato si può desumere che la funzione di assistenza tecnica e cooperazione delle Procedure Speciali, nella sua flessibilità ed eterogeneità, ha un grande potenziale. Al tempo stesso, l'assenza di indicazioni chiare circa i requisiti e le modalità per attivare tale funzione – soprattutto per quanto concerne attori non statali – determina che al momento tale potenziale non sia del tutto sfruttato.

5.5. Altri contributi

In termini generali, le Procedure Speciali svolgono varie attività dirette al pubblico e volte alla sensibilizzazione e alla promozione dei diritti umani e, talvolta, all'analisi di specifiche questioni a ciò correlate¹⁵⁸. In questo contesto, le Procedure Speciali organizzano – talvolta congiuntamente – numerosi eventi quali conferenze, incontri e seminari e spesso le persone titolari dei mandati partecipano a eventi di questa natura organizzati da altri soggetti (quali per esempio, università, organizzazioni non governative, sindacati o ordini professionali). A questa finalità possono essere ricondotti anche i numerosi comunicati stampa emessi dalle Procedure Speciali tramite l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani, spesso a seguito dell'invio di comunicazioni¹⁵⁹.

Quando una persona titolare di mandato di una delle Procedure Speciali è invitata a partecipare ad una conferenza o un seminario in quanto tale (e non a titolo personale), essa deve informare l'Ufficio dell'Alto Commissario per i Diritti Umani e, a titolo di cortesia, lo Stato nel quale l'evento in questione si svolge¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 78-80.

¹⁵⁹ *Supra*, par. 5.1.

¹⁶⁰ Manuale operativo delle Procedure Speciali del Consiglio dei Diritti Umani, cit., par. 77.

Inoltre, una delle funzioni tradizionalmente svolte dalle Procedure Speciali è legata allo sviluppo (tramite consultazioni e attività di redazione e negoziato del testo) di strumenti giuridici di riferimento per quanto concerne i parametri applicabili su tematiche relative alla tutela dei diritti umani, siano essi linee guida, protocolli, raccolte di regole o altri strumenti di *soft law*. In tal senso, si possono ricordare il Protocollo sull'indagine di morti potenzialmente illegali (conosciuto come Protocollo di Minnesota), la cui versione aggiornata è stata adottata nel 2016¹⁶¹, grazie ad un fondamentale contributo del mandato del Relatore Speciale contro le esecuzioni arbitrarie; i Principi di Abidjan del 2019 sugli obblighi degli Stati di garantire istruzione pubblica e regolare la partecipazione del settore privato in questo campo¹⁶², la cui adozione è stata promossa e facilitata dal Relatore Speciale sul diritto all'istruzione; la versione aggiornata del 2022 del Manuale sull'indagine efficace e la documentazione di tortura e altri trattamenti o pene crudeli, inumani o degradanti (noto come Protocollo di Istanbul)¹⁶³, al quale ha fornito un contributo essenziale il Relatore contro la tortura; e la lista di controllo elaborata per gli Stati nel 2022 dal Relatore Speciale sulla vendita e lo sfruttamento sessuale di minorenni riguardante le azioni volte alla prevenzione di tali pratiche, la protezione dei minorenni e la riabilitazione delle vittime¹⁶⁴.

Le Procedure Speciali sono inoltre coinvolte in attività di sviluppo normativo¹⁶⁵ e di politiche anche a livello nazionale, soprattutto per mezzo delle raccomandazioni formulate nelle comunicazioni¹⁶⁶ o dei rapporti emessi al termine di visite *in loco*¹⁶⁷ e della funzione di cooperazione e

¹⁶¹ Reperibile in [www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Minnesota Protocol.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Minnesota%20Protocol.pdf).

¹⁶² Reperibili in static1.squarespace.com/static/5c2d081daf2096648cc801da/t/61484ef2125d785da37eb98d/1632128758265/ABIDJAN+PRINCIPLES_+ENGLISH_August2021.pdf.

¹⁶³ Reperibile in www.ohchr.org/sites/default/files/documents/publications/2022-06-29/Istanbul-Protocol_Rev2_EN.pdf.

¹⁶⁴ Reperibile in www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Checklist-SR-Children.pdf.

¹⁶⁵ La questione del contributo delle Procedure Speciali nella formazione delle norme consuetudinarie non viene trattata in questo testo. In termini generali, si veda, tra l'altro, DROUBI S., D'ASPREMONT J., *International Organisations, Non-State Actors, and the Formation of Customary International Law*, cit.

¹⁶⁶ *Supra*, par. 5.1.1, 5.1.2 e 5.1.3.

¹⁶⁷ *Supra*, par. 5.2.6.

assistenza tecnica¹⁶⁸: in tale contesto, esse assistono i legislatori e i governi di diversi Stati nella redazione di progetti di legge o nella riforma di disposizioni esistenti, nonché nel disegno e adozione di regolamenti e politiche in materia di diritti umani. Questo tipo di assistenza è offerto anche ad altri soggetti, quali le autorità competenti nell'ambito dell'Unione europea. Tra i numerosi esempi che si possono citare, oltre a quelli già elencati nelle pagine precedenti, si può ricordare un'iniziativa congiunta tra varie Procedure Speciali (tra cui il Relatore Speciale sulla vendita e sfruttamento sessuale di bambini e il Relatore Speciale in materia di privacy) per promuovere la riforma da parte del Parlamento Europeo della direttiva n. 2002/58 sull'uso di tecnologie per elaborare dati personali, al fine di lottare contro lo sfruttamento sessuale di minorenni online, culminata nell'aprile 2021 con l'adozione di misure nel senso indicato dalle Procedure Speciali. Sempre come risultato di una comunicazione congiunta tra più Procedure Speciali¹⁶⁹, nel 2019, l'Armenia ha ritirato la decisione presa in precedenza di applicare una politica in virtù della quale sarebbero stati creati dei "centri abitativi separati" per famiglie indigenti con figli minorenni disabili a carico.

Per meglio svolgere la riferita attività di coinvolgimento nello sviluppo di politiche ed iniziative legislative, spesso le persone titolari dei mandati compaiono in udienze pubbliche di fronte al parlamento degli Stati interessati o istituzioni internazionali. Tra i vari esempi, si può citare l'apparizione e la dichiarazione resa dal Relatore Speciale sui diritti umani delle persone migranti su invito di un comitato del parlamento belga in vista dell'adozione di una risoluzione sulla pratica dei respingimenti collettivi alle frontiere esterne dell'Unione europea¹⁷⁰.

Inoltre, le persone titolari di Procedure Speciali sono state chiamate a rendere dichiarazioni in qualità di esperti o perizie di fronte a corti regionali dei diritti umani o hanno presentato interventi in qualità di *amicus curiae* sia a livello internazionale sia di fronte a tribunali nazionali. Un mandato particolarmente attivo in tal senso è quello del Relatore Speciale contro la tortura, che, nel corso degli anni, ha presentato scritti in qualità di *amicus curiae* di fronte a tribunali statunitensi (inclusa la Corte Suprema) e alla Suprema Corte Federale del Brasile, nonché un intervento

¹⁶⁸ *Supra*, par. 5.4.

¹⁶⁹ Comunicazione OL ARM 4/2019 dell'11 novembre 2019.

¹⁷⁰ Allegato al rapporto annuale per il 2022 del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali, UN Doc. A/HRC/52/70 del 22 marzo 2023, p. 100.

come “terza parte” alla Corte Europea dei Diritti Umani¹⁷¹. Il Relatore Speciale sui diritti umani dei popoli indigeni ha presentato numerosi scritti come *amicus curiae* in casi pendenti di fronte alla Commissione o alla Corte Interamericana dei Diritti Umani¹⁷². Un altro esempio recente che mostra come si possono sommare diverse funzioni delle Procedure Speciali si riferisce al Gruppo di Lavoro sulla discriminazione contro donne e ragazze che inizialmente ha presentato uno scritto in qualità di *amicus curiae* in un caso pendente di fronte al Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere dei bambini riguardante la prassi in vigore in Tanzania che impediva a giovani incinte e alle madri adolescenti di frequentare la scuola. Al tempo stesso, il Gruppo di Lavoro ha intrapreso una serie di colloqui con le autorità dello Stato in questione per favorire l’abrogazione delle disposizioni che rendevano possibile tale prassi e l’adozione di politiche di reinserimento scolastico per le categorie interessate. Nel 2021, la Tanzania ha annunciato ufficialmente l’abrogazione della prassi e nel 2022 il Comitato africano di esperti sui diritti e il benessere dei bambini ha reso la propria decisione a favore dei ricorrenti, citando esplicitamente le raccomandazioni contenute nello scritto *amicus curiae* ricevuto¹⁷³.

Le persone titolari di mandati delle Procedure Speciali sono libere di scegliere a propria discrezione se e su quali tematiche intendano intervenire, posto che questo, come mostrano gli esempi precedenti, può avvenire su richiesta formale di autorità giudiziarie nazionali o internazionali, o su iniziativa della Procedura Speciale interessata. Quando una persona titolare di mandato di una Procedura Speciale decide di presentare uno scritto *amicus curiae* o comparire in udienza di fronte ad un’autorità giudiziaria deve notificarlo alla sezione degli affari legali dell’Ufficio dell’Alto Commissario per i Diritti Umani, fermo restando che si tratta di una segnalazione e non già di una richiesta di autorizzazione e la sezione in questione non ha voce in capitolo circa il contenuto dello scritto o della dichiarazione resa dalla persona titolare del mandato. In propo-

¹⁷¹ La lista completa e il testo integrale dei documenti in questione sono reperibili in www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-torture/submissions-courts.

¹⁷² Allegato al rapporto annuale per il 2022 del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali, cit., p. 98.

¹⁷³ *Ibid.*, p. 93. Il testo della decisione citata è reperibile in www.acerwc.africa/sites/default/files/2022-10/ACERWC%20Decision%20final%20Communication%20No-%200012Com0012019.Tanzania.pdf.

sito, va infine specificato che, come si vedrà nel dettaglio in seguito¹⁷⁴, i componenti delle Procedure Speciali godono di immunità da qualsiasi giurisdizione per quanto concerne gli atti (parole e scritti compresi) posti in essere durante il proprio mandato e tale immunità si estende anche dopo la conclusione dello stesso. Ciò detto, quando appare di fronte a un tribunale nazionale o internazionale per rendere una dichiarazione sotto giuramento, la persona titolare del mandato dovrà anche formalmente rinunciare a suddetta immunità.

6. *L'azione delle Procedure Speciali a fronte di rappresaglie, minacce e attacchi*

Vista la natura particolarmente delicata delle tematiche di cui si occupano le Procedure Speciali e di alcune delle informazioni che ricevono, non sono purtroppo infrequenti episodi di rappresaglie, minacce e attacchi sia nei confronti delle persone titolari dei mandati stessi, sia di coloro che con tali mandati interagiscono, per esempio presentando comunicazioni o appelli urgenti o fornendo documentazione di denuncia di gravi abusi, anche in occasione delle visite *in loco*¹⁷⁵.

Nel tentativo di offrire una risposta efficace ad atti di tale gravità, nel corso degli anni le Procedure Speciali hanno posto in essere un insieme variegato di risposte, incentrato su azioni sia pubbliche sia confidenziali, tutte ispirate al principio del non causare ulteriore danno (*do no harm*)¹⁷⁶. Lo sviluppo delle misure in questione non è stato sistematico, né originariamente concepito come un vero e proprio piano strategico, quanto piuttosto la somma di risposte circostanziali che, con il tempo, hanno portato allo schema, ancora non del tutto coerente, di misure esistenti per trattare questa delicata materia.

A fronte di minacce, rappresaglie o atti di intimidazione, le Procedure Speciali possono reagire organizzando incontri per discutere della

¹⁷⁴ *Infra*, cap. II, par. 2.

¹⁷⁵ Per esempio, dei gravi episodi di rappresaglie verificatisi nel 2018 dopo la visita in Egitto della Relatrice Speciale sul diritto a un'abitazione dignitosa si è detto *supra*, par. 5.2.5.

¹⁷⁶ Sul tema, tra l'altro, si veda LYNCH P., "Ending Reprisals: The Role and Responsibilities of the Special Procedures of the UN Human Rights Council", in NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T. (a cura di), *The United Nations Special Procedures System*, cit., pp. 443-450; e www.ohchr.org/en/special-procedures-human-rights-council/acts-intimidation-and-reprisal-cooperation-special-procedures.

questione con i rappresentanti degli Stati interessati; inviando comunicazioni su tale tema specifico a Stati o altri soggetti potenzialmente coinvolti o emettendo comunicati stampa in merito; informando della situazione i rappresentanti delle Nazioni Unite presenti *in loco*, oppure il Segretario Generale o l'assistente dello stesso sui diritti umani, l'Alto Commissario per i Diritti Umani, o il Presidente del Consiglio dei Diritti Umani. La questione delle minacce può anche essere oggetto di rapporti tematici delle Procedure Speciali o essere sollevata nell'ambito del dialogo interattivo con l'Assemblea Generale o il Consiglio dei Diritti Umani, nonché, ove opportuno, essere oggetto di risposte coordinate tra Procedure Speciali e organi di trattati delle Nazioni Unite o meccanismi regionali di protezione dei diritti umani¹⁷⁷. A questo coacervo di possibili reazioni, va aggiunto che alcune Procedure Speciali, quali per esempio il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie¹⁷⁸, dispongono di meccanismi ulteriori e specifici di reazione a fronte di minacce ed attacchi nei confronti di coloro che interagiscono con il mandato. Tali meccanismi sono predisposti e regolati autonomamente rispetto al resto delle Procedure Speciali.

Nel tentativo di dare maggior uniformità e coerenza alla risposta delle Procedure Speciali al tipo di situazioni descritte, il Consiglio dei Diritti Umani ha innanzitutto cercato di definire che cosa s'intenda per atti d'intimidazione e rappresaglie¹⁷⁹, considerati integrare di per sé una violazione del diritto umano di ciascun individuo, singolarmente o in associazione con altri, a rivolgersi e comunicare senza interferenze con meccanismi internazionali di tutela:

“[...] individually and in association with others, to unhindered access to and communication with international bodies, in particular the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights, including the Human Rights Council, its special procedures, the universal periodic review mechanism and the treaty bodies, as well as regional human rights mechanisms, both online and offline, bearing in mind that this is indispensable to enable the United Nations and its mechanisms to fulfil their mandates”¹⁸⁰.

¹⁷⁷ *Infra*, cap. II, par. 6.3 e 6.9.

¹⁷⁸ *Infra*, cap. III, par. 2.2.

¹⁷⁹ Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 12/2 del 1° ottobre 2009; risoluzione n. 24/24 del 27 settembre 2013; risoluzione n. 36/21 del 29 settembre 2017; e risoluzione n. 48/17 dell'8 ottobre 2021.

¹⁸⁰ Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 48/17, cit., par. 1.

Il diritto umano sopra citato è riconosciuto, tra l'altro, anche nella Dichiarazione del 1998 sui diritti e responsabilità di individui, gruppi ed organi della società che promuovono e proteggono i diritti umani universalmente garantiti (nota anche come "Dichiarazione sui difensori dei diritti umani")¹⁸¹.

Il Consiglio dei Diritti Umani ha identificato quattro categorie di potenziali vittime di atti di rappresaglie, minacce e intimidazione, ossia coloro che:

- a) Seek to cooperate or have cooperated with the United Nations, its representatives and mechanisms in the field of human rights, or who have provided testimony or information to them;
- b) Avail or have availed themselves of procedures established under the auspices of the United Nations for the protection of human rights and fundamental freedoms, and all those who have provided legal or other assistance to them for this purpose;
- c) Submit or have submitted communications under procedures established by human rights instruments, and all those who have provided legal or other assistance to them for this purpose;
- d) Are relatives of victims of human rights violations or of those who have provided legal or other assistance to victims"¹⁸².

Il Consiglio dei Diritti Umani ha chiarito che minacce, rappresaglie e attacchi possono avvenire anche nella sfera digitale o virtuale e, oltre a quelli in qualche modo riconducibili agli Stati membri, sono rilevanti anche quelli attribuibili agli attori non statali¹⁸³.

Dal 2010, il Segretario Generale delle Nazioni Unite pubblica un rapporto annuale sulla cooperazione con le Nazioni Unite¹⁸⁴, nel quale illustra anche esempi delle denunce ricevute sul tema in questione per quanto riguarda l'interazione con le Procedure Speciali, seguendo la divisione in quattro principali categorie di vittime proposta dal Consiglio dei Diritti Umani. Leggendo tali rapporti ci si può fare un'idea del tipo di minacce o rappresaglie alle quali sono state sottoposte persone o as-

¹⁸¹ Adottata mediante risoluzione n. 53/144 del 9 dicembre 1998 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Si vedano in particolare gli articoli 2, par. 1; 9, par. 1; 12, par. 2; 5(c); e 9, par. 4.

¹⁸² Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 12/2, cit., par. 1.

¹⁸³ Consiglio dei Diritti Umani, risoluzione n. 48/17, cit., par. 2.

¹⁸⁴ I rapporti sono reperibili in www.ohchr.org/en/reprisals/annual-reports-reprisals-cooperation-un.

sociazioni per aver a diverso titolo interagito con le Procedure Speciali e che ricomprendono numerosi episodi di pedinamento e intercettazione di persone che dovevano comunicare o riunirsi con una Procedura Speciale, talvolta poi sfociati in casi di detenzione, percosse, torture, o, addirittura, omicidi.

Per esempio, nel 2014, alcune famiglie di persone scomparse in Pakistan sono state percosse da agenti dei servizi segreti per aver cercato di comunicare con il Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, mentre un avvocato che aveva presentato alcuni casi alla stessa Procedura Speciale è stato ucciso in Kenya¹⁸⁵. Nel 2021, in Bangladesh famiglie di persone scomparse sono state minacciate per aver comunicato con il Gruppo di Lavoro e il direttore della principale organizzazione non governativa attiva nel Paese sul tema della sparizione forzata è stato arrestato con accuse – mai comprovate – legate a presunte attività terroristiche¹⁸⁶. Analoga situazione si è verificata nei confronti di un prominente difensore dei diritti umani attivo in Kashmir e principale interlocutore di numerose Procedure Speciali, attualmente detenuto a Nuova Delhi con accuse di terrorismo¹⁸⁷. Negli Emirati Arabi Uniti, un blogger è stato sottoposto a detenzione segreta e tortura per aver cooperato con il Relatore Speciale sull'indipendenza di avvocati e giudici, e, in Venezuela, una giudice è stata arrestata e torturata per aver ordinato la scarcerazione di un detenuto in ottemperanza a un'opinione resa dal Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria¹⁸⁸. In molti casi, individui che hanno riferito la propria situazione a tale Gruppo di Lavoro sono poi stati minacciati o sottoposti a ulteriori restrizioni e a un generico peggioramento delle condizioni di detenzione¹⁸⁹, e i loro rappresentanti legali sono stati arrestati¹⁹⁰. Svariati membri della Commissione nazionale per i diritti umani delle Maldive sono stati accusati di tradimento per aver comunicato con le Procedure Speciali e la Commissione stessa è stata oggetto di ordinanze che ne hanno severamente limitato l'indipendenza e l'efficacia¹⁹¹. In

¹⁸⁵ UN Doc. A/HRC/27/38 del 27 agosto 2014, par. 27 e 29. Sul Gruppo di Lavoro contro le sparizioni forzate o involontarie, si veda *infra* cap. III par. 1.1.

¹⁸⁶ UN Doc. A/HRC/51/47 del 14 settembre 2022, par. 38 e 40.

¹⁸⁷ *Ibid.*, par. 61.

¹⁸⁸ UN Doc. A/HRC/27/38, cit., par. 37 e 46. Sul Gruppo di Lavoro contro la detenzione arbitraria, si veda *infra* cap. III, par. 1.2.

¹⁸⁹ UN Doc. A/HRC/48/55 del 6 agosto 2021, par. 31-32.

¹⁹⁰ UN Doc. A/HRC/51/47, cit., par. 77.

¹⁹¹ UN Doc. A/HRC/30/29 del 17 agosto 2015, par. 30.

Guatemala, alcuni giudici, procuratori e avvocati che hanno collaborato con meccanismi delle Nazioni Unite dedicati alla lotta all'impunità sono stati oggetto di minacce e, talvolta, di arresti arbitrari¹⁹². In Bielorussia, alcune organizzazioni non governative sono state costrette a cessare le proprie attività dopo aver cooperato con la Relatrice Speciale sulla situazione dei diritti umani nel Paese in questione¹⁹³.

Nel rapporto per il 2022, il Segretario Generale ha evidenziato i rischi specifici collegati alla sfera digitale:

“[...] has continued to raise important issues and concerns related to access, cybersecurity, privacy and confidentiality among victims, witnesses and civil society organizations that engage with the United Nations. United Nations actors have pointed to growing and concerning evidence of online surveillance, privacy intrusion and cyberattacks by State and non-State actors of victims and civil society communications and activities. Emerging risks include expanded digital surveillance, including the use of spyware and coordinated online attacks by State and non-State actors. [...] I am concerned that this seriously affects civil society actors' cooperation with and submission of information to the United Nations, increasing their potential vulnerability to intimidation and reprisals. The lack of trust in the digital sphere among those sharing information and testimony with the United Nations on sensitive issues can discourage future cooperation. [...]”¹⁹⁴.

Nello stesso rapporto, il Segretario Generale ha riferito, esprimendo seria preoccupazione in merito, che il 60% dei casi di minacce, rappresaglie o attacchi registrati riguarda donne:

“I remain concerned that the trend of publicly reported allegations of intimidation and reprisals against women victims and human rights defenders highlighted in my previous report persisted over the reporting period. Of the nearly 350 individual cases included in the present report, around 60 per cent concern women, and of those cases that were reported anonymously, a large number also concerned women. While more women are increasingly cooperating with the United Nations, including by using online opportunities, the risks of such interactions are far too high”¹⁹⁵.

¹⁹² UN Doc. A/HRC/51/47, cit., par. 57-59.

¹⁹³ *Ibid.*, cit., par. 43.

¹⁹⁴ *Ibid.*, par. 120-121.

¹⁹⁵ *Ibid.*, par. 123.

Dai rapporti del Segretario Generale emerge un quadro a dir poco preoccupante e si desume che, per quanto gli episodi di minacce, rappresaglie e intimidazioni siano più frequenti in alcuni Stati, nessuna area geografica è completamente “sicura” e, salvo puntuali eccezioni, gli Stati raramente pongono in essere efficaci misure preventive e, quando si verificano episodi come quelli poco sopra descritti, non mostrano particolare solerzia nello svolgere indagini, accertare responsabilità e sanzionare i responsabili, di fatto alimentando un clima di impunità.

A fronte di una situazione tanto seria, nel 2013, il Consiglio dei Diritti Umani ha sollecitato la nomina, da parte del Segretario Generale, di un funzionario di alto livello per contrastare le rappresaglie e gli atti di intimidazione. È significativo – e indicativo di un impegno non esattamente genuino ed incrollabile da parte degli Stati membri – che, quando la questione è stata presa in considerazione dall’Assemblea Generale, alcuni Stati si sono adoperati per bloccare l’iniziativa o, comunque, limitare le attribuzioni di questa figura. Nel 2016, questa funzione è stata assegnata all’assistente in materia di diritti umani del Segretario Generale delle Nazioni Unite.

In aggiunta, tra i membri del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali¹⁹⁶ viene nominata ogni anno una persona come referente in materia di minacce, rappresaglie e intimidazioni, con l’incarico di facilitare l’adozione di una risposta coordinata e “sistemica” in merito. Il Comitato di coordinamento peraltro compila una raccolta esaustiva di tutti gli episodi di minacce, rappresaglie e attacchi contro individui o gruppi di persone che hanno collaborato con le Procedure Speciali e solleva la questione in termini generali nelle sue interazioni con altri organi delle Nazioni Unite, tra cui il Presidente del Consiglio dei Diritti Umani, l’Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani e il Segretario Generale. Valutando la situazione caso per caso, e in concerto con la Procedura Speciale interessata, il Comitato di coordinamento può anche intraprendere altre azioni, quali la richiesta di un colloquio diretto con i rappresentanti dello Stato nel quale si sono verificate le minacce o gli episodi di attacchi¹⁹⁷.

Infine, non si può omettere di ricordare che talvolta sono proprio i componenti delle Procedure Speciali ad essere oggetto di attacchi e rap-

¹⁹⁶ *Ibid.*, par. 120-121.

¹⁹⁷ *Infra*, cap. II, par. 5.

presaglie per il lavoro svolto, per le denunce formulate o per le dichiarazioni rilasciate¹⁹⁸. Ciò spesso prende la forma di attacchi *ad personam* che si concretizzano nel mettere in dubbio, di norma da parte di rappresentanti degli Stati membri delle Nazioni Unite, la competenza professionale o anche l'integrità morale del o della titolare di un mandato. Se pure è evidente che episodi del genere minano la credibilità della persona coinvolta, ledendone peraltro reputazione, onore e dignità, e che, di conseguenza, possono compromettere l'efficacia del mandato stesso, il Comitato di coordinamento tra le Procedure Speciali ha denunciato che in alcuni casi vengono poste a rischio anche la sicurezza e l'integrità personale dei o delle titolari dei mandati e ha riaffermato la necessità di una risposta sistematica per prevenire ed eliminare episodi come quelli descritti¹⁹⁹.

Posto che sono innegabili i progressi compiuti nel tentativo di offrire una risposta più coesa e sistematica da parte delle Procedure Speciali ad atti di intimidazione, attacchi, minacce e rappresaglie, ad oggi manca un vero e proprio piano strategico in merito e sussiste un elevato livello di frammentazione, che finisce per incidere negativamente sull'efficacia di quanto intrapreso e, di conseguenza, sulla fiducia nei confronti del "sistema" delle Procedure Speciali, condizione necessaria affinché individui e organizzazioni della società civile cooperino con le stesse.

¹⁹⁸ Ferme restando le immunità di cui godono i componenti delle Procedure Speciali, sulle quali si veda, *infra*, cap. II, par. 2.

¹⁹⁹ *Rapporto annuale per il 2022 del Comitato di coordinamento delle Procedure Speciali*, UN Doc. A/HRC/52/70 del 22 marzo 2023, par. 55.

BIBLIOGRAFIA

- ALSTON P., *The 'Scandal' of Foundation Support for UN Human Rights Special Procedures*, in *EJIL Talk!*, 2021, reperibile in www.ejiltalk.org/the-scandal-of-foundation-support-for-un-human-rights-special-procedures/.
- ALSTON P., KNUCKEY S., *The Transformation of Human Rights Fact-Finding. Challenges and Opportunities*, in ALSTON P., KNUCKEY S. (a cura di), *The Transformation of Human Rights Fact-Finding*, Oxford, 2016, pp. 3-24.
- ALSTON P., *Hobbling the Monitors: Should UN Human Rights Monitors be Accountable?*, in *Harvard International Law Journal*, 2011, pp. 562-649.
- ALSTON P., FOSTER J.M., ABRESCH W., *The Competence of the UN Human Rights Council and its Special Procedures in relation to Armed Conflicts: Extrajudicial Executions in the "War on Terror"*, in *European Journal of International Law*, 2008, pp. 183-209.
- ANDREW J., *Working Paper of the Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights: Towards Transversal Standards to Evaluate the Impact of UN Special Procedures*, Geneva, 2021.
- BALDWIN-PASK T., SCANNELLA P., *The Unfinished Business of a Special Procedures' System*, in BASSIOUNI M.C., SCHABAS W. (a cura di), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Cambridge/Portland, 2011, pp. 419-478.
- BELLAL A., *Human Rights Obligations of Armed non-State Actors: An Exploration of the Practice of the UN Human Rights Council*, Ginevra, 2016.
- BOSSUYT M.J., *The Development of Special Procedures of the United Nations Commission on Human Rights*, in *Human Rights Law Journal*, 1985, pp. 179-209.
- BREEN C., *Revitalising the United Nations Special Procedures Mechanism as a Means of Achieving and Maintaining International Peace and Security*, in *Max Planck Yearbook United Nations Law*, 2008, pp. 177-203.
- BRODY R., *The United Nations Creates a Working Group on Arbitrary Detention*, in *American Journal of International Law*, 1991, pp. 709-715.
- CANTÚ RIVERA H. (a cura di), *The Special Procedures of the Human Rights Council*, Cambridge, 2015.
- CARLETTI C., *Rinnovo ed ampliamento del mandato delle Procedure Speciali da parte del Consiglio dei Diritti Umani: il Relatore Speciale sulla vendita, prostituzione e pornografia infantile/violenza minorile*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2017, pp. 281-287.

- CASSESE A., *The New United Nations Procedure for Handling Gross Violations of Human Rights*, in *International Commission of Jurists Review*, 1975, pp. 45-61.
- CASSESE A., *The Admissibility of Communications to the United Nations on Human Rights Violations*, in *Human Rights Journal*, 1972, pp. 375-393.
- CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, 13° edizione, Padova, 2023.
- DE FROUVILLE O., *Les procédures thématiques: une contribution efficace des Nations Unies à la protection des droits de l'homme*, Parigi, 1996.
- DEL VECCHIO A., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012.
- DOMÍNGUEZ-REDONDO E., *In Defense of the Politicization of Human Rights: The UN Special Procedures*, Oxford, 2020.
- DOMÍNGUEZ-REDONDO E., *Human Rights through the Backdoor: The Contribution of Special Procedures to the Normative Development of International Human Rights Law*, in BUCKLEY C.M., DONALD A., LEACH P. (a cura di), *Towards Convergence in International Human Rights Law: Approaches of Regional and International Systems*, Leida, 2016, pp. 543-566.
- DOMÍNGUEZ-REDONDO E., *Making the Connection: Security and Human Rights*, in M.C. BASSIOUNI, W. SCHABAS (a cura di), *New Challenges for the UN Human Rights Machinery: What Future for the UN Treaty Body System and the Human Rights Council Procedures?*, Cambridge/Portland, 2011, pp. 267-290.
- DOMÍNGUEZ-REDONDO E., *Rethinking the Legal Foundations of Control in International Human Rights Law – The Case of Special Procedures*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2011, pp. 261-288.
- DOMÍNGUEZ-REDONDO E., *UN Public Special Procedures under Damocles' 'Sword'*, in *Human Rights Law Journal*, 2008, pp. 32-40.
- DOMÍNGUEZ-REDONDO E., *Los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas*, Madrid, 2005.
- DRAETTA U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, 4° edizione, Milano, 2020.
- DROUBI S., D'ASPREMONT J., *International Organisations, Non-State Actors and the Formation of Customary International Law*, Manchester, 2020.
- ERMACORA F., *Procedure to Deal with Human Rights Violations: A Hopeful Start in the United Nations?*, in *Human Rights Journal*, 1974, pp. 670-686.
- EUROPEAN CENTRE FOR LAW AND JUSTICE, *The Financing of UN Experts in the Special Procedures of the Human Rights Council*, Strasbourg, 2021.
- FREEDMAN R., MCHANGAMA J., *Expanding or Diluting Human Rights? The Proliferation of United Nations Special Procedures Mandates*, in *Human Rights Quarterly*, 2016, pp. 164-193.
- FREEDMAN R., *The United Nations Human Rights Council: More of the Same?*, in *Wisconsin International Law Journal*, 2013, pp. 209-251.
- GAER F., *The High Commissioner and the Special Procedures: Colleagues and Competitors*, in GAER F., BROECKER C.L. (a cura di), *The United Nations*

- Commissioners for Human Rights, Conscience for the World*, Leida, 2014, p. 133-156.
- GENSER J., *The Working Group on Arbitrary Detention – Commentary and Guide to Practice*, Cambridge, 2019.
- GOLAY C., BIGLINO I., TRUSCAN I., *The Contribution of the UN Special Procedures to the Human Rights and Development Dialogue*, in *SUR International Journal on Human Rights*, 2012, pp. 15-38.
- GOLAY C., MAHON C., CISMAS I., *The Impact of the UN Special Procedures on the Development and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights*, in *International Journal of Human Rights*, 2011, pp. 299-318.
- GUTTER J., *Special Procedures and the Human Rights Council: Achievements and Challenges Ahead*, in *Human Rights Law Review*, 2007, pp. 93-107.
- GUTTER J., *Thematic Procedures of the United Nations Commission on Human Rights and International Law: In Search of a Sense of Community*, Antwerp e Oxford, 2006.
- HANNUM H., *Reforming the Special Procedures and Mechanisms of the Commission on Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2007, pp. 73-92.
- HENDERSON C., (a cura di), *Commissions of Inquiry: Problems and Prospects*, Oxford e Portland, 2017.
- HOENE O., *Special Procedures and the New Human Rights Council – A Need for Strategic Positioning*, in *Essex Human Rights Review*, 2007, pp. 48-61.
- INTERNATIONAL SERVICE FOR HUMAN RIGHTS, *A Practical Guide to the United Nations Special Procedures*, Geneva, 2021.
- KAMMINGA M. T., *The Thematic Procedures of the UN Commission on Human Rights*, in *Netherlands International Law Review*, 1987, pp. 299-323.
- KAUFMAN R. (a cura di), *Engaging UN Special Procedures to Advance Human Rights at Home: A Guide to US Advocates*, New York, 2015.
- KLABBERS J., *An Introduction to International Organizations Law*, 4° edizione, Cambridge, 2022.
- LEMPINEN M., *Challenges Facing the System of Special Procedures of the United Nations Commission on Human Rights*, Abo Akademi University, 2001.
- LIMON M., POWER H., *History of the United Nations Special Procedures Mechanism: Origins, Evolution and Reform*, Ginevra, 2014.
- LIMON M., PICCONE T., *Special Procedures: Determinants of Influence. Understanding and Strengthening the Effectiveness of the UN's Independent Human Rights Experts*, Ginevra, 2014.
- MARCHESI A., *La protezione internazionale dei diritti umani*, Torino, 2021.
- MARCHISIO S., *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2012.
- MEIERHENRICH J. (a cura di), *The Law and Practice of International Commissions of Inquiry*, Oxford, 2024.
- MULUGETA ABEBE A., *Special Rapporteurs as Law Makers: the Developments and Evolution of the Normative Framework for Protecting and Assisting Internal-*

- ly *Displaced Persons*, in *International Journal of Human Rights*, 2011, pp. 286-298.
- NAPLES-MITCHELL J., *Perspectives of UN Special Rapporteurs on their Role: Inherent Tensions and Unique Contributions to Human Rights*, in *International Journal of Human Rights*, 2011, pp. 232-248.
- NESI G., *Multilateralismo e diritti umani: il ruolo dell'Italia*, in Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (a cura di), *Il futuro dell'ONU a 75 anni dalla sua istituzione: il ruolo del multilateralismo e l'impegno dell'Italia*, Napoli, 2022, pp. 53-59.
- NESI G., *Nazioni Unite e rispetto dei diritti umani nella lotta al terrorismo internazionale alla luce del rapporto del Relatore speciale dell'ONU*, in *La comunità internazionale*, 2011, pp. 73-89.
- NIFOSI I., *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights*, Antwerp, 2005.
- NOLAN A., FREEDMAN R., MURPHY T. (a cura di), *The United Nations Special Procedures System*, Leida, 2017.
- PICCONE T., *The Contribution of the UN's Special Procedures to National Level Implementation of Human Rights Norms*, in *International Journal of Human Rights*, 2016, pp. 206-231.
- PICCONE T., *Human Rights Special Procedures: Determinants of Influence*, in *Proceedings of the ASIL Annual Meeting*, vol. 108: *The Effectiveness of International Law*, Cambridge, 2014, pp. 288-291.
- PICCONE T., *The Future of the United Nations Special Procedures*, in SHEERAN S., RODLEY N. (a cura di), *Routledge Handbook of International Human Rights Law*, Londra, 2013, pp. 725-743.
- PICCONE T., *Catalysts for Change: How the UN's Independent Experts Promote Human Rights Norms*, Washington, 2012.
- PICCONE T., *The Contribution of the UN's Special Procedures to National Level Implementation of Human Rights Norms*, in *International Journal of Human Rights*, 2011, pp. 206-231.
- PICCONE T., *Catalysts for Rights: The Unique Contributions of the UN's Independent Experts on Human Rights*, Washington, 2010.
- PINESCHI L., *Il Consiglio dei diritti umani*, in PINESCHI L. (a cura di) *La tutela internazionale dei diritti umani. Norme, garanzie, prassi*, Milano, 2015, pp. 835-854.
- PINHEIRO S.P., *Being a Special Rapporteur: A Delicate Balancing Act*, in *International Journal of Human Rights*, 2011, pp. 162-171.
- PISILLO MAZZESCHI R., *Diritto internazionale dei diritti umani: teoria e prassi*, Torino, 2020.
- RAMCHARAN B., *The Protection Roles of UN Human Rights Special Procedures*, Leida-Boston, 2008.
- RODLEY N., *On the Responsibility of Special Rapporteurs*, in *International Journal of Human Rights*, 2011, pp. 319-337.

- RODLEY N., *The United Nations Human Rights Council, Its Special Procedures, and Its Relationships with the Treaty Bodies: Complementarity or Competition?*, in BOYLE K. (a cura di), *New Institutions for Human Rights Protection*, Oxford, 2009, pp. 49-74.
- RODLEY N., *United Nations Action Procedures against "Disappearances", Summary or Arbitrary Executions and Torture*, in *Human Rights Quarterly*, 1986, pp. 700-730.
- ROLNIK R. (intervista con), *UN Special Procedures's System is "Designed to be Ineffective"*, in *SUR- International Journal of Human Rights*, 2014, pp. 81-90.
- SACCUCCI A., *La responsabilità internazionale dello Stato per violazioni strutturali dei diritti umani*, Napoli, 2018.
- SCHWEININ M., *A Dishonest Attack on UN Human Rights Mechanisms*, in *EJIL Talk!*, 2021, reperibile in www.ejiltalk.org/a-dishonest-attack-on-un-human-rights-mechanisms/.
- SMITH R., *The Possibilities of an Independent Special Rapporteur Scheme*, in *International Journal of Human Rights*, 2011, pp. 172-186.
- SUBEDI S.P., 'Human Rights Experts in the United Nations: A Review of the Role of United Nations Special Procedures', in AMBRUS M., ARTS K., HEY E., RAULUS H. (a cura di), *The Role of 'Experts' in International and European Decision-Making Processes – Advisors, Decision Makers or Irrelevant Actors?*, Cambridge, 2014, pp. 241-262.
- SUBEDI S.P., *Protection of Human Rights through the Mechanism of UN Special Rapporteurs*, in *Human Rights Quarterly*, 2011, pp. 201-228.
- SUBEDI S.P., WHEATLEY A., MUJHERJEE 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*, in *International Journal of Human Rights*, 2011, pp. 155-161.
- SUNGA L.S., *How Can UN Human Rights Special Procedures Sharpen ICC Fact-finding?*, in *International Journal of Human Rights*, 2011, pp. 187-205.
- TISTOUNET E., *The UN Human Rights Council: A Practical Anatomy*, Cheltenham Glos, 2020.
- TOMUSCHAT C., *Origins and History of UN Special Procedures: An Overview from their Inception to June 2007*, in *Human Rights Law Journal*, 2008, pp. 15-34.
- VAN BOVEN T., *Political and "Legal" Control Mechanisms: Their Competition and Coexistence*, in COOMANS F., FLINTERMAN C., GRUNFELD F., WESTENDORP I., WILLEMS J. (a cura di), *Human Rights from Exclusion to Inclusion: Principles and Practice*, Leida, 2000, pp. 49-72.
- VAN BOVEN T., *The UN Commission on Human Rights and Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *Netherlands International Law Review*, 1968, pp. 374-393.
- WEISSBRODT D., *United Nations Charter-based Procedures for Addressing Human Rights Violations: Historical Practice, Reform, and Future Implications*, in

- GILBERT G., HAMPSON F., SANDOVAL C. (a cura di), *The Delivery of Human Rights: Essays in Honour of Professor Sir Nigel Rodley*, Londra, 2010, pp. 13-38.
- WEISSBRODT D., *The Three "Theme" Special Rapporteurs for the UN Commission on Human Rights*, in *American Journal of International Law*, 1986, pp. 685-699.
- ZANGHÌ C., PANELLA L., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2019.
- ZAPPALÀ S., *La tutela internazionale dei diritti umani. La responsabilità degli Stati e il governo mondiale*, Bologna, 2023.