

Si chiede allo scrivente di esprimere, a titolo gratuito, parere *pro veritate* in merito all'efficacia nell'ordinamento italiano delle misure adottate dal *Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali* (d'ora in avanti "Comitato"), previsto dal *Protocollo facoltativo relativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* (fatto a New York il 10 dicembre 2008 e ratificato dall'Italia con legge di autorizzazione n. 152/2014, d'ora in avanti "Protocollo"), con riferimento particolare a procedure esecutive di sfratto in atto presso i giudici civili.

* * *

1. In virtù del Protocollo (spec. artt. 1, 2 e 9), il Comitato, su iniziativa di singoli individui, può pronunciarsi sulle presunte violazioni del *Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali* (ratificato dall'Italia con legge di autorizzazione n. 881 del 1977, d'ora in avanti "Patto"), formulando «osservazioni» ed esprimendo «raccomandazioni» nei confronti degli Stati (art. 9). Al Comitato è altresì attribuito il potere (art. 5) di «sottoporre in ogni momento all'urgente attenzione dello Stato Parte interessato una richiesta affinché lo Stato Parte adotti le misure conservative che possano essere necessarie in circostanze eccezionali al fine di evitare che alla vittima o alle vittime delle presunte violazioni siano causati danni irreparabili».

Il Patto e il relativo Protocollo, anche in considerazione della materia su cui intervengono, rientrano senz'altro tra quei trattati produttivi di obblighi internazionali vincolanti che, in forza dell'art. 117, co. 1 Cost., entrano nell'ordinamento normativo italiano in una posizione peculiare, collocata finanche al di sopra della legge (statale e regionale).

Tale dato, per quanto rivesta - come si dirà - un decisivo rilievo sul piano sistematico, non consente tuttavia di affermare che i provvedimenti del Comitato determinino un vincolo giuridico diretto e insuperabile alla loro applicazione da parte del giudice italiano.

Fermo tale assunto, sarebbe allo stesso tempo assai poco plausibile ritenere che l'unica alternativa alla tesi dell'efficacia diretta e assoluta sia



rappresentata da una sostanziale assenza di vincoli giuridici sul piano interno, risolvendosi gli interventi dell'organo su ricorsi individuali in meri inviti rivolti agli Stati (*rectius*: ai Governi degli Stati), che potranno poi discrezionalmente scegliere se conformarvisi o meno.

Sostenere questa tesi condurrebbe infatti ad esiti assurdi: si sarebbe costruito, sulla base di norme internazionali pattizie cui gli Stati liberamente scelgono di sottostare e con un importante investimento di risorse umane, finanziarie e organizzative, un sistema di controllo che sfocia in provvedimenti che, di fatto, non sono mai grado di offrire un'utilità giuridica concreta. Si tratterebbe, in definitiva, di procedimenti *ioci causa*, che al più risulteranno di ausilio in vista della formulazione di statistiche e rapporti. Allo stesso modo, risulterebbe difficile rappresentare la differente posizione innanzi al Patto, da un lato, degli Stati-Parte (solo) del medesimo e, dall'altro, degli Stati-Parte del Patto che si sono assoggettati (anche) al Protocollo, accettando, evidentemente, condizionamenti giuridici più intensi (dei quali occorre dunque individuare una tangibile consistenza) rispetto ai primi.

Muoversi nell'ordine di idee di un Comitato che adotta *osservazioni, raccomandazioni, misure conservative* su iniziative individuali ma che gli Stati possono liberamente disattendere, significherebbe orientarsi verso le poco convincenti letture appena richiamate. Poco convincenti anche perché ancorate ad una visione del diritto internazionale inteso come sistema di regole dei (soli) rapporti tra Stati, che non tiene alcun conto dei processi di *costituzionalizzazione* che attraversano siffatto ambito: ciò in ragione sia della sempre maggiore apertura degli ordinamenti democratici alla dimensione sovrastatale; sia della tendenza del diritto internazionale medesimo a orientarsi verso la difesa dei diritti fondamentali, attraverso Carte-Trattato spesso garantite da organi giurisdizionali o para-giurisdizionali appositamente istituiti.

Una visione, ancora, che non convince perché, illusoriamente, metterebbe il singolo individuo in condizione di attivarsi a fronte della lesione di un suo diritto fondamentale riconosciuto dal Patto, di instaurare



un contraddittorio mediato dal Comitato, di vedere riconosciute le proprie ragioni ma di non potere però, all'esito di tutto questo, ricavare alcuna utilità giuridica concreta. Un esito, questo, ancor più paradossale se si considera che l'art. 16 del Protocollo impegna gli Stati a favorire la diffusione della conoscenza del Patto e del Protocollo medesimo, all'evidente fine di incentivare il ricorso agli strumenti di tutela apprestati dai due trattati

Va peraltro sottolineato che anche il Governo più solerte e collaborativo nel dar seguito ai pronunciamenti del Comitato potrebbe sì intervenire correggendo disfunzioni sistemiche, ma non si vede come possa incidere su specifiche situazioni individuali, tanto più se già dedotte in giudizio (ponendosi, in questo caso, problemi anche in ordine al rispetto della autonomia e indipendenza del potere giudiziario).

2. Una ricostruzione degli effetti giuridici dei provvedimenti del Comitato *costituzionalmente e internazionalmente* orientata, e dunque in grado di scongiurare gli esiti interpretativi descritti, è agevolmente proponibile facendo leva sul principio di buona fede nell'interpretazione ed esecuzione dei trattati (ascrivibile al diritto internazionale generale e trasfuso nella Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969, ratificato dall'Italia con legge di autorizzazione n. 112 del 1974) e del connesso dovere dello Stato di collaborare lealmente in tal senso, anch'esso principio essenziale del diritto delle organizzazioni internazionali (v. Corte internazionale di Giustizia, *Interpretation of the Agreement of 26 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion I.C.J. Reports 1980, p. 73, par. 43). Nella medesima direzione spinge il dovere degli Stati di adempiere in buona fede agli obblighi derivanti dalla loro partecipazione all'Organizzazione delle Nazioni Unite (art. 2, co. 2, della relativa Carta).

Siffatti principi devono dunque considerarsi impliciti in relazione a tutti i trattati internazionali. Nel Patto e nel relativo Protocollo essi possono ad ogni modo essere ancorati anche a puntuali e significativi riferimenti testuali. L'art. 2, par. 1, del Patto prevede che «ciascuno degli Stati parti [...]



si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto» (corsivi aggiunti). Un impegno, questo, che l'art. 11, par. 1, del Patto ribadisce con riferimento al diritto ad un livello di vita adeguato, comprensivo della disponibilità di un alloggio adeguato: «gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso». Il medesimo obbligo di cooperazione è sotteso anche alla disposizione dell'art. 1, par. 1, del Protocollo, a tenore del quale «ogni Stato Parte del Patto che diviene parte del presente Protocollo riconosce la competenza del Comitato [sui diritti economici, sociali e culturali] a ricevere ed esaminare le comunicazioni previste dalle disposizioni del presente Protocollo».

Sugli Stati che hanno ratificato il Patto e il Protocollo, fra cui l'Italia, grava in definitiva l'obbligo di cooperare con gli altri Stati firmatari, così come con gli organi istituiti dal Patto o sulla base di esso, allo scopo di realizzare i fini sottesi a tale trattato internazionale; fini, questi, che attengono alla piena tutela e alla promozione dei diritti sociali da quest'ultimo previsti.

È sempre in forza del dovere di cooperazione che grava sugli Stati parte del Protocollo che i giudici italiani, al pari di quelli di ogni altro Stato firmatario, devono tener conto delle richieste del Comitato, a seguito della ricezione di una comunicazione individuale, di «misure conservative che possano essere necessarie in circostanze eccezionali al fine di evitare che alla vittima o alle vittime delle presunte violazioni siano causati danni irreparabili» (art. 5, par. 1, del Protocollo). Un potere, questo, che trova poi più puntuale attuazione nell'art. 7 delle *Rules of procedure* adottate dal Comitato il 15 gennaio 2013, sempre sulla base del Protocollo.

Per i motivi in parte già illustrati, non si può dunque ritenere che le richieste di misure *ad interim* siano rivolte unicamente al Governo (o, più



ampiamente, al legislatore). L'art. 5 del Protocollo è infatti chiarissimo nel precisare che la richiesta è rivolta allo Stato firmatario; e, come risulta dalla piana lettura dell'art. 2 del Patto, l'obbligo di cooperazione dal quale si fa discendere la doverosità dell'applicazione delle misure richieste dal Comitato grava sullo Stato, e pertanto sul complesso dei suoi organi, compresi quelli deputati all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Da questo punto di vista, va ricordato, richiamandosi ancora all'art. 2, par. 1, del Patto, che esso impone agli Stati parte di *assicurare la piena attuazione dei diritti riconosciuti con tutti i mezzi appropriati*: «l'adozione di misure legislative» è uno soltanto di siffatti *mezzi*, evidentemente *appropriato* per correggere, in via normativa, inefficienze sistemiche ma, allo stesso tempo, *inappropriato* per far fronte a situazioni puntuali e concrete in rapporto alle quali potrebbe determinarsi, anche per effetto di un provvedimento del giudice italiano, un *vulnus* grave e irreparabile ad un diritto fondamentale.

Il Governo dello Stato parte non è peraltro escluso dai procedimenti attivati innanzi al Comitato su impulso individuale. La natura dell'organo è infatti diffusamente qualificata come *para-giurisdizionale* (o *quasi-giurisdizionale*) proprio per la centralità che il principio del contraddittorio assume nei procedimenti cui esso sovrintende. Centralità che si evince dai contenuti dell'art. 6 del Protocollo («[...] il Comitato sottopone in via confidenziale ogni comunicazione presentatagli all'attenzione dello Stato Parte interessato. Lo Stato interessato presenta al Comitato, nel termine di sei mesi, spiegazioni scritte o dichiarazioni che chiariscano la questione e che indichino, ove del caso, le misure correttive adottate») e, con più specifico riferimento alle misure conservative di cui all'art. 5 del Protocollo, dal richiamato art. 7 delle *Rules of procedure*. In tale ipotesi, infatti, lo Stato può presentare al Comitato, in qualsiasi fase del procedimento, argomenti a sostegno dell'opportunità di revocare le misure già accordate (co. 3-4): anche questo, peraltro, un meccanismo che ha senso solo ammettendo la sussistenza di un qualche vincolo giuridico interno prodotto dall'intervento cautelare dell'organo internazionale. Diversamente opinando, infatti, non



avrebbe alcun senso chiedere al Comitato la revoca di una misura cui lo Stato può già disattendere in forza delle sue libere determinazioni.

3. Valorizzare, nella ricostruzione del vincolo giuridico interno prodotto dai provvedimenti del Comitato, il principio di buona fede nell'esecuzione dei trattati e il connesso dovere degli Stati di cooperare lealmente in tal senso, consente, come si anticipava, di non attribuire a siffatto vincolo un carattere diretto e insuperabile: potrebbero darsi circostanze in cui la tutela di preminenti valori costituzionali non consenta di dar seguito agli atti del Comitato.

Si tratta di ipotesi che paiono invero di difficile evenienza: non siamo infatti di fronte al caso - ricorrente nell'esperienza del dialogo tra giurisdizioni - del tentativo di individuare una norma generale sovranazionale (magari costruita in sede giurisprudenziale o quasi-giurisprudenziale) e applicarla, direttamente o (più plausibilmente) a seguito dell'intervento del giudice costituzionale, nell'ordinamento interno, facendola prevalere sulle fonti italiane, anche primarie. Nel caso che interessa, il quadro è differente: la situazione individuale che viene in rilievo innanzi al Comitato per la lesione di un diritto fondamentale è la medesima situazione concretamente implicata nel giudizio civile interno.

Ad ogni buon conto, anche se si desse l'ipotetica circostanza della necessità di non dar alcun seguito interno agli interventi del Comitato, non sarebbe possibile ritenere che gli stessi siano in tal caso privati di qualsiasi rilievo giuridico. Sul giudice interno che intenda discostarsi dall'orientamento dell'organo (in particolare dalla prognosi di un «danno irreparabile» a carico dei soggetti che si affermano lesi in un diritto economico, sociale o culturale riconosciuto dal Patto) incomberà un obbligo di motivazione adeguata ed esauriente. Ed è finanche dubbio che su tale strada possa avventurarsi il giudice comune: essendo implicato un bilanciamento tra fini costituzionali, che involge - per il tramite dell'art. 117, co. 1 Cost. - anche il rapporto tra norme interne e obblighi internazionali,



in quella direzione dovrà probabilmente essere attivato, per la via incidentale, l'intervento della Corte costituzionale.

In conclusione: una volta ricostruita, nel contraddittorio tra lo Stato e il ricorrente individuale, la vicenda lesiva del diritto riconosciuto dal Patto, e intervenuta la decisione (cautelare o definitiva) del Comitato, ricade anche in questo caso nel perimetro del principio di buona fede nell'esecuzione dei trattati e nel dovere di leale collaborazione conformarsi – sia da parte del Governo, sia da parte dei giudici - alla ponderata valutazione di un organo tecnico indipendente, connotato da una spiccata *expertise* nella materia di cui si controverte, al quale gli Stati si sono liberamente affidati attraverso la ratifica del Protocollo al fine (il fine del trattato) di assicurare una più intensa garanzia di diritti fondamentali riconosciuti dal Patto. Buona fede e leale cooperazione impongono dunque di aderire alla qualificazione di lesività di un diritto fondamentale cui il Comitato perviene, in merito ad una concreta vicenda individuale, secondo le regole di diritto internazionale che ne disciplinano l'attività.

È opportuno segnalare (attesa l'identità di natura, posizione e funzioni tra il Comitato di cui si discute e il Comitato sui diritti umani istituito con il *I Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti civili e politici*, fatto a New York il 19 dicembre 1966, ratificato dall'Italia con legge di autorizzazione n. 881 del 1977, anche con riguardo alla possibilità di rivolgere agli Stati parte dei rispettivi Patti e Protocolli richieste di misure *ad interim*), le conclusioni del Comitato sui diritti umani nel caso *Piandoing et al. c. Filippine* (19 ottobre 2000, comunicazione n. 869 del 1999.): si è in quella sede ritenuto che la mancata applicazione delle misure provvisorie richieste costituisca violazione degli obblighi internazionali assunti dallo Stato mediante la sottoscrizione del Protocollo.



4. In ordine agli specifici casi rispetto ai quali sono sorti i dubbi sottoposti allo scrivente, nei procedimenti cui pongono capo le opposizioni di cui agli artt. 615 e 619 c.p.c. il giudice dell'esecuzione può agevolmente adoperare i medesimi contenuti del Codice di procedura civile per dar seguito ai

provvedimenti (conservativi o definitivi) del Comitato (lo si ribadisce: in ordine alla medesima vicenda individuale implicata nel giudizio civile).

È sufficiente, infatti, ricomprendere i provvedimenti del Comitato tra gli elementi che il giudice deve considerare per pronunciarsi sulla sussistenza dei «gravi motivi» che, a norma dell'art. 624 c.p.c., impongono la sospensione del processo esecutivo. E non si vede, invero, motivo più grave per sospendere il procedimento della lesione irreparabile (per le caratteristiche soggettive e oggettive della vicenda, accertate da un organismo tecnico e indipendente, la cui autorità è stata liberamente riconosciuta e accettata dallo Stato italiano) di un diritto fondamentale garantito dalla Costituzione e la cui protezione si è voluta rafforzare con un trattato internazionale.

Laddove ritenga che il tenore testuale dell'art. 624 c.p.c. non consenta siffatta operazione interpretativa, il giudice dovrebbe a quel punto porsi il dubbio sulla legittimità costituzionale della citata disposizione, in ragione di una potenziale violazione, tra gli altri, dell'art. 117 co. 1 Cost., per il tramite dell'interposizione degli artt. 2 e 11 del Patto, nonché degli artt. 5 e 9 del Protocollo.

Napoli, 5 luglio 2022

Prof. Gennaro Ferraiuolo

