



VINCENZO LORUBBIO*

PARTECIPAZIONE, DIRITTI UMANI E CONDIZIONI DI VULNERABILITÀ: “VIRTÙ E VIZI” DEL DIRITTO INTERNAZIONALE**

Abstract [It]: Il diritto umano a partecipare al governo del proprio Paese costituisce uno dei capisaldi del concetto stesso di democrazia. Sul piano internazionale, tale diritto - già solennemente proclamato all’art. 21 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 - trova la sua prima e principale base normativa nel dettato dell’art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966. Questa norma - modello di innumerevoli successive e speculari disposizioni sia internazionali che interne - specifica che quello alla partecipazione democratica è un diritto che pertiene “ad ogni cittadino” e senza “alcuna discriminazione”. In questo contributo, dopo un’iniziale analisi relativa allo sviluppo delle diverse declinazioni del concetto di “partecipazione” nel diritto internazionale dei diritti umani, si proverà a verificare se e in che modo questo diritto trova puntuale definizione normativa in relazione a tre diverse categorie di persone vulnerabili (i minori, i disabili e le donne vittime di discriminazione e violenza) e se sia possibile - anche tramite l’attività interpretativa operata negli anni dai commenti e dalle raccomandazioni dei differenti comitati - evincere sia il contenuto del diritto sia gli obblighi sussistenti in capo agli Stati, al fine di poter valutare il suo grado di effettività.

Abstract [En]: The human right to participate in the governance of one’s country is a fundamental pillar of democracy itself. At the international level, this right - originally enshrined in Article 21 of the 1948 Universal Declaration of Human Rights - finds its primary legal foundation in Article 25 of the 1966 International Covenant on Civil and Political Rights. This provision, which has served as a model for numerous subsequent international and domestic legal frameworks, establishes that the right to democratic participation belongs to “every citizen” and must be guaranteed “without discrimination”. This paper first examines the evolution of the concept of “participation” within international human rights law. It then seeks to assess how this right is normatively articulated in relation to three specific categories of vulnerable persons (children, persons with disabilities, and women who are victims of discrimination and violence), and whether it is possible, also thanks to the outcomes of the interpretative activity provided by the Committees over the years, to delineate its content and the corresponding obligations for States, ultimately evaluating its effectiveness in practice.

Parole chiave: Diritto di partecipazione, Persone vulnerabili, Diritto internazionale dei diritti umani, Organismi quasi-giudiziali.

Keywords: Right to Participation, Vulnerable Persons, International Human Rights Law, Quasi-judicial bodies.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La partecipazione nel diritto internazionale dei diritti umani: il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966. – 2.1. Gli strumenti normativi in ambito

* Ricercatore a tempo determinato tip. b) in Diritto internazionale – Università del Salento.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

regionale. – 2.1.1... *européo*. – 2.1.2... *inter-americano*. – 2.1.3... *africano*. – 3. Partecipazione e persone vulnerabili. – 3.1. Minori: partecipazione come forma di ascolto. – 3.2 Persone con disabilità: partecipazione come forma di inclusione. – 3.3. Donne vittime di discriminazione e violenza: partecipazione come forma di prevenzione – 4. Conclusioni.

The idea of citizen participation is a little like eating spinach: no one is against it in principle because it is good for you [...] However [...] When the have-nots define participation as redistribution of power, the [...] consensus on the fundamental principle explodes into many shades of outright racial, ethnic, ideological, and political opposition.

Sherry R. Arnstein

1. Introduzione

L'idea di partecipazione democratica affonda le sue radici già nell'antica Grecia laddove trova la sua giustificazione come prima e principale conseguenza del requisito stesso della cittadinanza. L'abitante della *πόλις*, infatti, non solo può partecipare alla vita della città, ma deve porre in essere tale attività, la quale si configura, per l'appunto, come un diritto-dovere di coloro che possono essere considerati a pieno titolo "cittadini". Quest'ultima specificazione introduce, da subito, un aspetto fortemente problematico connesso alla genesi dell'ideale democratico ellenico, ovvero quello relativo alla circostanza per cui l'atto del partecipare della e/o alla "cosa pubblica" non si configurerebbe come prerogativa di tutti: è noto, infatti, che ad essere estromessi da qualsivoglia ruolo attivo nella sfera pubblica fossero all'epoca numerose categorie di persone, tra cui le donne, gli schiavi, i barbari, gli stranieri, i giovani («non completi»¹) e finanche gli anziani («decaduti»²), tutti impossibilitati ad «aver parte nella decisione e nel governo»³. Siffatta situazione, in verità, sarà destinata a non mutare di molto neanche nei secoli successivi, caratterizzati dalla nascita e dallo sviluppo della *civitas* romana: infatti, nonostante l'apparente "generosità" riconosciuta alla Roma imperiale in tema di cittadinanza, anche in tale contesto l'effettiva partecipazione alla società continuava ad essere preclusa a molti⁴.

E la problematica relativa al rapporto tra partecipazione democratica e uguaglianza di diritti nell'esercizio della stessa continuerà ad essere un tema centrale della riflessione filosofica, sociologica e politologica nell'epoca moderna e contemporanea⁵.

¹ ARISTOTELE, *Politica*, III 1, 1275a 22-23.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ Sul punto, v., su tutti, le rilevanti pagine di P. GAUTHIER, *Générosité romaine et 'avarice' grecque: sur l'octroi du droit de cité*, Parigi, 1974, pp. 207-215.

⁵ Non è questa la sede per approfondire il tema in maniera puntuale. Per un'una ricostruzione in chiave critica sui presupposti, le caratteristiche e i limiti delle diverse teorie sulla partecipazione democratica in età moderna, e in particolare su quelle di J.J. ROUSSEAU, J. S. MILL and G. D. H. COLE v., su tutti, C. PATEMAN, *Participation and Democracy theory*, Cambridge, 1976, la quale parla di partecipazione democratica come "form of socialisation" e "social training" che

Invero, per poter parlare di partecipazione come diritto umano “per tutti” bisognerà attendere il XX secolo: infatti, solo con la Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 1948 (d’ora in avanti UDHR) si introduce l’idea che «ogni» individuo abbia il diritto di partecipare al governo del proprio Paese e che ciascuno possa accedere a tale diritto ed esercitarlo «in condizioni di eguaglianza»⁶.

Inoltre, l’articolo 21 della UDHR non si limita semplicemente ad enunciare il diritto di un soggetto di partecipare al governo del proprio Paese ma si spinge fino a configurare il principio secondo cui la stessa autorità del governo troverebbe il proprio fondamento nella volontà del popolo⁷. Da ultimo, in questa sede, si specifica la necessità di introdurre elezioni libere e periodiche affinché tale volontà possa esprimersi⁸.

Pertanto, questo articolo relativo alla partecipazione democratica, in realtà, contempla almeno tre differenti aspetti, sebbene strettamente connessi, ovvero: innanzitutto, il diritto di ciascuno di partecipare al governo dello Stato; in secondo luogo, il dovere dello Stato di conformarsi alla volontà del popolo; da ultimo, l’obbligo di introdurre una forma di procedura che possa dare forma all’espressione della volontà popolare.

Durante le sessioni dei lavori preparatori che hanno portato alla stesura definitiva di questo articolo, i redattori del testo hanno affrontato numerose questioni di natura antidiscriminatoria, collegate all’esercizio di questo diritto da parte di alcune categorie di persone sotto rappresentate: la discussione (riferita, in verità, principalmente alle donne e ai popoli coloniali) aveva riguardato specificamente sia le questioni relative alla partecipazione alle elezioni sia quelle attinenti alla partecipazione attiva nel suo complesso⁹.

Proprio in relazione a questo punto – come è stato opportunamente segnalato in dottrina - ciò che più lascia maggiore perplessità è stata proprio la rimozione dell’aggettivo “effettivo” dal testo definitivo dell’articolo, nella parte in cui si menzionano le modalità di partecipazione al governo da parte di tutti i soggetti: nella prima versione del paragrafo 21(1), infatti, la partecipazione al governo era definita come «effettiva»¹⁰.

avrebbe come sua maggiore funzione quella educativa, «*educative in the very widest sense, including both the psychological aspect and the gaining of practice in democratic skills and procedures*».

⁶ UDHR, Art. 21. Il primo paragrafo dell’articolo recita come segue: «Ogni individuo ha diritto di partecipare al governo del proprio paese, sia direttamente, sia attraverso rappresentanti liberamente scelti». Mentre nel secondo si specifica che «Ogni individuo ha diritto di accedere in condizioni di eguaglianza ai pubblici impieghi del proprio paese».

⁷ *Ibid.* Il terzo paragrafo specifica, infatti, che «La volontà popolare è il fondamento dell’autorità del governo [...]». Durante i lavori preparatori della UDHR, in relazione a questo comma, si discusse diffusamente circa l’opportunità se enunciare questo principio come un dato acquisito, utilizzando il presente indicativo (*the will of the people is the source of the authority*) oppure come un’aspirazione, un auspicio per il futuro, utilizzando il modale («*the will of the people shall be the source of the authority*»). Per un approfondimento sul punto si rinvia a J. MORSINK, *Article by Article. The Universal Declaration of Human Rights for a New Generation*, Philadelphia, 2022, 47 ss.

⁸ *Ibid.* [...] «tale volontà deve essere espressa attraverso periodiche e veritiere elezioni, effettuate a suffragio universale ed eguale, ed a voto segreto, o secondo una procedura equivalente di libera votazione».

⁹ Cfr. E/CN.4/AC.2/SR.7/8. (9 December 1947). *Summary Record of the Seventh Meeting [of the Working Group on the Declaration of Human Rights] Held at the Palais des Nations, Geneva, at 3 p.m.* in W. A. SCHABAS, *The Universal Declaration of Human Rights. The travaux préparatoires*. Volume I, Cambridge, 2013, 1214-1216.

¹⁰ E/CN.4/AC.2/SR.7/10 : «*Everyone without discrimination has the right to take an effective part in the Government of his country*». Sul punto v. J. MORSINK, *Article by Article. The Universal Declaration of Human Rights for a New Generation*, cit. 48, che afferma: «[...] *What struck me as an American was the deletion from 21(1) that one’s participation in government had to be “effective”. That detail happened to remind me of the concept of gerrymandered districts in some of our states, where, as a result of political shenanigans, a certain party gets far fewer assembly seats than it really should have. While most of the other deletions were later restored, the word “effective” in 21(1) never was*».

Non è ben chiaro cosa abbia portato i redattori all'eliminazione di questa specificazione¹¹, dal momento che ad un certo punto della discussione, l'analisi relativa a questo articolo ha riguardato unicamente il significato da attribuire allo strumento delle elezioni, date le sussistenti notevoli diversità di svolgimento delle stesse all'interno degli Stati, in ragione delle differenti forme di governo.

Invero, la dicotomia tra la dimensione della partecipazione come possibilità di prendere parte all'atto delle elezioni (ovvero la possibilità di eleggere ed essere eletti) e quella relativa ad una dimensione di partecipazione più ampia, che implica il momento elettorale ma non si limita a questo, si presenta come una questione di cruciale importanza¹², con ripercussioni che riguardano proprio l'ambito dell'effettività dell'esercizio di tale diritto nella sua interezza.

Come vedremo in seguito, infatti, lo “sbilanciamento” di attenzione e di relativo approfondimento nei confronti della dinamica della partecipazione “elettiva” (sebbene rilevante) non ha concesso a questo diritto di trovare piena applicazione e di spiegare tutte le proprie potenzialità, sia in termini generali e sia, soprattutto, in relazione ad una serie di categorie di persone in condizione di particolare vulnerabilità.

2. La partecipazione nel diritto internazionale dei diritti umani: il Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966

Dopo aver fatto il suo esordio all'interno di uno strumento normativo giuridicamente non vincolante come la Dichiarazione Universale¹³, il diritto alla partecipazione democratica

¹¹ A un certo punto della terza sessione, la Francia propose di sostituire la locuzione “effective” con “equal”, dopo di che la discussione si concentrò su altri punti. Cfr. *Consideration of document E/CN.4/AC.1/W.2/Rev.1: Suggestions Submitted by the Representative of France for Articles of the International Declaration of Rights*, in W. A. SCHABAS, *The Universal Declaration of Human Rights. The travaux préparatoires*, cit., 819, dove si legge: «[...] *The Chairman, speaking as a Member, drew the attention of the Committee to the fact that Article 26 did not mention non-self-governing territories. She suggested that the words “effective part” be substituted for “equal part, and that the words “and territories” be added after the word “State”.*».

¹² A tal riguardo, è importante segnalare che, in un primo momento, i redattori della UDHR avevano pensato di presentare due articoli diversi, uno più ampio, relativo alle diverse possibilità di partecipazione al Governo di un Paese (Article 26: «*Everyone has the right to take an equal part, directly or through his representatives, in the formation of law, the institution of taxes for public expense and the government of the State of which he is a citizen*») e uno relativo alla sola partecipazione alle elezioni (article 27: «*The State has a duty to conform to the wishes of the people, manifested by democratic elections. Elections shall be periodic, free and fair*»). Cfr. E/CN.4/AC.1/W.2/Rev.1 in W. A. SCHABAS, *The Universal Declaration of Human Rights. The travaux préparatoires*, cit. 819-820, 1214 e 1249.

¹³ Altri esempi di Soft Law relativi al diritto di partecipazione sono, tra gli altri, in ambito globale, la Risoluzione dell'Assemblea Generale ONU sul rafforzamento dell'efficacia del principio delle elezioni periodiche e genuine A/RES/46/137 (1991), in ambito regionale inter-americano, la Carta democratica interamericana del 2001 e, in ambito regionale africano, sia la Dichiarazione dell'Unione africana sui principi che reggono le elezioni democratiche in Africa del 2002 sia la Carta africana sulla democrazia, le elezioni e la governance del 2007. Per una panoramica organica sul diritto di partecipazione nell'ambito del soft law con particolare riferimento alle categorie vulnerabili si rinvia a A. ANGELI, *Linee guida ed altri strumenti sovranazionali di soft law in materia di democrazia partecipativa e coinvolgimento dei gruppi vulnerabili*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* (in corso di pubblicazione).

assumerà, in seguito, carattere cogente tramite una serie di norme inserite all'interno di diverse convenzioni multilaterali, a cominciare dalla seconda metà dello scorso secolo¹⁴.

Senza dubbio, la prima e più importante sede normativa, che costituirà, poi, il modello ineludibile per una serie di successive disposizioni in tema di partecipazione democratica, è rappresentata dall'art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966 (ICCPR)¹⁵ che costituisce, ad oggi, il trattato maggiormente ratificato in materia di diritti di partecipazione¹⁶. La previsione normativa sopraindicata, ritenuta anche la principale disposizione in tema di diritti politici all'interno del Patto¹⁷, contiene tre ampie garanzie rilevanti ai fini della presente discussione, ovvero, la non discriminazione, il diritto a partecipare agli affari pubblici e il diritto alle libere elezioni.

In particolare, sotto il primo aspetto, l'articolo 25 stabilisce che i diritti in esso contenuti debbano essere goduti senza alcuna delle distinzioni menzionate nell'articolo 2 del Patto¹⁸ e senza restrizioni "irragionevoli"¹⁹. Tuttavia, dato che nel testo non si specifica espressamente quali tipologie di discriminazioni possano essere considerate tali, il contenuto delle restrizioni costituisce oggetto di interpretazione: pertanto, è l'organo deputato a supervisionare l'attuazione dell'ICCPR - il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite (CCPR) - a determinare cosa si debba intendere per "restrizioni irragionevoli", in particolare all'interno delle opinioni espresse nelle "osservazioni conclusive" relative a Paesi specifici e a casi individuali²⁰.

¹⁴ Sui presupposti normativi del diritto alla partecipazione politica nel diritto internazionale v. G. H. FOX – B. R. ROTH (eds.), *Democratic Governance and International Law*, Cambridge, 2000, in particolare il saggio di G. H. FOX, *The right to political participation in international law*, 48-90.

¹⁵ Art. 25 ICCPR: «Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions: (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives; (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors; (c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country». Per un commento esaustivo all'articolo 25, analizzato punto per punto in tutte le sue sfaccettature e con puntuali riferimenti anche alle maggiori pronunce del Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite, v. S. JOSPEH – M. CASTAN (eds), *The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials, and Commentary*, Oxford, 2013, 727 -758.

¹⁶ Gli Stati Parte del Patto sui diritti civili e politici sono 174 (l'ultimo Stato ad aderire in ordine di tempo è stato il Sud Sudan nel 2024). L'elenco completo degli Stati aderenti al sistema ICCPR con tutte le specifiche in merito alle date, alle modalità di adesione e allo stato delle riserve può essere consultato al seguente link https://treaties.un.org/PAGES/ViewDetails.aspx?chapter=4&clang=_en&mtdsg_no=IV-4&src=TREATY (ultimo accesso: 30.09.2024).

¹⁷ G. H. FOX, *The right to political participation in international law* in G. H. FOX – B. R. ROTH (eds.), *Democratic Governance and International Law*, cit., 53.

¹⁸ In questo articolo si specifica che tutti gli Stati parte si impegnano a rispettare e ad assicurare a tutti gli individui che si trovano sul proprio territorio e sono soggetti alla propria giurisdizione i diritti riconosciuti all'interno del Patto senza alcun tipo distinzione «[...] such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status».

¹⁹ L'espressione "senza restrizioni irragionevoli" implica che alcune restrizioni alla partecipazione, non basate su distinzioni vietate, siano considerate ammissibili. Sul punto sempre G. H. FOX, *The right to political participation in international law* in G. H. FOX – B. R. ROTH (eds.), *Democratic Governance and International Law*, cit., 53 che sostiene come una tale frase consentisse ai redattori del Patto sui diritti civili e politici di limitare il suffragio a determinate categorie di persone, come, per esempio, minori, detenuti e "malati di mente".

²⁰ Cfr. *inter alia*, HRC, *General Comment on "The Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service" (Article 25)*, 1996, 10, dove si specifica che: «The right to vote at elections and referenda must be established by law and may be subject only to reasonable restrictions, such as setting a minimum age limit for the right to vote. It is unreasonable to restrict the right to vote on the ground of physical disability or to impose literacy, educational or property requirements. Party membership should not be a condition of eligibility to vote, nor a ground of disqualification».

A ben vedere, tuttavia, anche all'interno delle interpretazioni del Comitato, il livello antidiscriminatorio rileva quasi esclusivamente in relazione alle condizioni elettorali. Come si evince anche dal contenuto del *General Comment* n. 25 dello CCPR, infatti, il diritto alla partecipazione è molto ben specificato nell'ambito del procedimento elettorale, all'interno del quale esistono una serie di regole consolidate²¹.

Ciò che si desume da una simile impostazione è che i redattori del Patto, in quel periodo storico, intendevano lo strumento elettorale come una base essenziale – e certamente meno contestabile – rispetto ad altre modalità partecipative, anche alla luce della presenza di Stati il cui grado democratico si presentava come tutt'altro che maturo²²: probabilmente, per questa ragione la c.d. «*elections' clause*»²³ ha finito per oscurare il significato profondo – e di conseguenza il complessivo potenziale – della c.d. «*take part' clause*»²⁴.

Questa premessa ci consente di porci un duplice interrogativo circa la portata del diritto di partecipazione.

Il primo riguarda la natura stessa del concetto di partecipazione all'interno degli ordinamenti democratici. Ponendoci in continuità con quanto affermato in relazione al rapporto tra partecipazione in mero senso “elettorale” e partecipazione estesa al governo complessivo di un Paese, potremmo limitarci a dire che la prima può essere considerata come una modalità di esercizio della seconda: in altri termini, l'atto del partecipare alle elezioni si configurerebbe come uno strumento (per molti l'unico²⁵) per poter partecipare alla vita e alla conduzione del governo statale. Questo giustificerebbe anche la così netta prevalenza che ha assunto lo studio dottrinario della dimensione elettivo/elettorale su altri aspetti relativi al diritto di partecipazione.

Ma quest'ultima considerazione – pur fondata – rischia di portare alla totale elusione di un dilemma più profondo, ovvero se la partecipazione democratica debba essere considerata come un fine in sé – in una sorta di cartesiano *participo ergo sum* - o se, invece, la

²¹ V. HRC, *General Comment on Article 25*, cit., paragrafo 21: «*Although the Covenant does not impose any particular electoral system, any system operating in a State party must be compatible with the rights protected by article 25 and must guarantee and give effect to the free expression of the will of the electors. The principle of one person, one vote, must apply, and within the framework of each State's electoral system, the vote of one elector should be equal to the vote of another. The drawing of electoral boundaries and the method of allocating votes should not distort the distribution of voters or discriminate against any group and should not exclude or restrict unreasonably the right of citizens to choose their representatives freely.*».

²² Sul punto v. V. H. J. STEINER, *Political Participation as Human Right* in *Harvard Human Rights Yearbook*, (Vol. 1), 1988, 77-84 in cui l'autore afferma: «*There are these two different ways in which the international norms express citizens' right to political participation: the relatively vague and abstract right to take part in the conduct of public affairs or government, and the relatively specific right to vote in elections. It builds upon that distinction to explore different modes of political participation [...] They stem from the incompatible political theories and practices which inform the right. The disagreements are as basic as whether the right requires political pluralism or can be fully satisfied in a one-party state.*» Dello stesso avviso, G. H. FOX, *The right to political participation in international law*, cit., 49, quando afferma «*What this view does suggest is that international actors understand elections as the essential framework through which other “democratic” goals are to be effectuated. In a world of highly diverse states, achieving consensus on even this minimal understanding of democracy would be a remarkable event.*».

²³ V. H. J. STEINER, *Political Participation as Human Right*, 85.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Cfr. J. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, 1950 (III ed.), 271, in cui l'economista assimila la competizione politica a quella economica, descrivendo la democrazia come un metodo con cui viene condotta la lotta competitiva per il voto del popolo, affermando che «*the electoral method is practically the only one available for communities of any size.*».

stessa partecipazione possa essere considerata, a sua volta, come uno strumento per il raggiungimento di ulteriori obiettivi²⁶.

Rispetto a quest'ultimo interrogativo, la particolare posizione delle persone in condizione di vulnerabilità potrà risultare utile per ricomprendere la reale portata della partecipazione democratica e le possibili evoluzioni del diritto di partecipazione.

2.1. La partecipazione democratica nel diritto internazionale dei diritti umani: gli strumenti normativi in ambito regionale

Come già accennato, l'articolo 25 del ICCPR ha costituito una fonte di ispirazione per numerose altre norme relative al diritto di partecipazione²⁷.

Tralasciando per il momento di approfondire i contenuti di una serie di Convenzioni internazionali in ambito globale - delle quali si parlerà diffusamente nel prossimo paragrafo - l'analisi si sposterà, adesso, sull'ambito regionale di tutela dei diritti umani, partendo dal sistema finora maggiormente evoluto, ovvero quello europeo.

2.1.1. ...europeo

La Convenzione europea dei diritti umani (CEDU), firmata nel 1950 - quindi tre lustri prima rispetto al ICCPR - non contiene alcun riferimento esplicito al diritto di partecipazione politica, sebbene introduca una serie di articoli in qualche misura connessi allo stesso, come per esempio quello relativo alla libertà di espressione o alla libertà di riunione e di associazione²⁸. Invero, con l'introduzione del Primo protocollo addizionale alla CEDU (1952) viene anche sancito che le Alte Parti contraenti si debbano impegnare ad

²⁶ Il tema in verità non è nuovo alla riflessione giuridica (v. H. J. STEINER, *Political Participation as Human Right*, cit. 100-102), politologica (v. S. VERBA - N. NIE, *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*, New York, 1972) e, ancora prima, filosofica (v., su tutti, J. S. Mill, *Considerazioni sul governo rappresentativo*, Roma, 1997). Quest'ultimo, in particolare, ritiene che la rappresentatività sia «il mezzo per guidare l'intelligenza e la moralità dei cittadini e per far pesare direttamente l'influenza dei cittadini più capaci nell'azione del governo» (31) e che «la migliore forma di governo è quella che attribuisce all'intera comunità la sovranità o il controllo del potere supremo. In questo modo il cittadino fa sentire la sua voce nell'esercizio del potere sovrano» (47).

²⁷ In questa sede, ci si focalizzerà sulle principali Convenzioni internazionali a tutela dei diritti umani e non si farà riferimento ad altri trattati di diritto internazionale, pur rilevanti, che si occupano del tema della partecipazione, per esempio con specifico riferimento al tema ambientale: su tutti, in ambito europeo, la "Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, (nota come Convenzione di Aarhus) e, in ambito inter-americano, l'«Accordo regionale sull'accesso all'informazione, alla partecipazione pubblica e alla giustizia in materia ambientale in America Latina e nei Caraibi» (conosciuto come Accordo di Escazú). Per una lettura comparativa di questi due strumenti normativi, in riferimento al tema della partecipazione in materia ambientale si rinvia, *inter alia*, a L. PEREIRA CALUMBY - A. JÓHANNSDÓTTIR, *From Aarhus to Escazú and the Cross-fertilisation of Ideas and Principles in Nordic Environmental Law Journal*, 2021, 1, 53-73, in particolare 67-69.

²⁸ La libertà di espressione (art. 10 CEDU), per esempio, prevede oltre alla libertà d'opinione anche «[...] la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera [...]», mentre la libertà di riunione e di associazione (art. 11 CEDU), afferma «[...] il diritto di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi [...]».

organizzare «a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»²⁹.

Durante le discussioni preparatorie relative a quest'ultimo articolo, in realtà, si palesarono e si alternarono posizioni molto differenti tra i redattori: alcuni, infatti, sostenevano che i diritti politici si collocassero al di fuori dei limiti tradizionali dei diritti umani e, quindi, al di fuori del campo di applicazione della Convenzione europea³⁰; altri esperti erano di parere diverso, ritenendo che, stante alcuni costitutivi limiti, il suffragio universale e lo scrutinio segreto costituissero, comunque, un'importante garanzia di democrazia, meritevole di protezione all'interno del contesto CEDU³¹.

Ad ogni modo, come è evidente, sia la Convenzione sia il protocollo tacciono in merito a quella che prima abbiamo definito come *take parte clause*, espressione di una modalità di partecipazione democratica più ampia; per giunta, – dettaglio tutt'altro che secondario – la dinamica partecipativa descritta nel protocollo non si configurerebbe come un diritto soggettivo, quanto, piuttosto, come un dovere sussistente in capo agli Stati. Cionondimeno, a sopperire al vuoto normativo innanzi esposto ha provveduto, negli anni, la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, che lungi dal limitarsi al mero dato letterale ha dato forma al diritto di partecipazione³², interpretando l'articolo 3 del protocollo in modo tale da fornire garanzie sostanzialmente simili a quelle contenute nel ICCPR, utilizzando la lente del patrimonio democratico comune degli Stati europei³³.

È necessario, però, rimarcare la circostanza relativa al fatto che, dal punto di vista antidiscriminatorio, l'articolo 3 del Protocollo non disponga alcunché; in questo caso, tuttavia, l'attività interpretativa della Commissione e della Corte europea ha solo parzialmente sopperito a tale mancanza, dal momento che, pur interpretando l'articolo in questione in combinato disposto con l'art. 14 CEDU (divieto di discriminazione), i giudici di Strasburgo si sono concentrati unicamente su questioni relative a discriminazioni di tipo “elettorale”³⁴.

²⁹ Art. 3 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali Parigi, 20.03.1952.

³⁰ Cfr. COUNCIL OF EUROPE, *Collected Edition of the "Travaux Préparatoires" of the European Convention on Human Rights*, Volume IV: Committee of Experts (30 March-17 June 1950), CoE, The Hague, 1978, 182 dove si segnala che: «[...] The United Kingdom representative stated that his Government was opposed to the insertion of an Article of this kind in the Convention. The provisions in this Article relate to matters of a constitutional and political character which should not be included in a Convention for the protection of Human Rights».

³¹ V. COUNCIL OF EUROPE, *Collected Edition of the "Travaux Préparatoires" of the European Convention on Human Rights* (Vol. III): Committee of Experts (2 February 1950), CoE, The Hague, 1976, 264, in cui si specifica che «[...] même si le suffrage universel et secret n'était pas une garantie absolue de la démocratie, il constitue néanmoins une garantie importante digne d'être protégée para la Conventions».

³² Cfr., tra gli altri ECtHR, *Mathieu-Mobin and Clerfayt c. Belgium*, (Application no. 9267/81), 02.03.1987, § 22-51, dove si legge: «As to the nature of the rights thus enshrined in Article 3 (P1-3), the view taken by the Commission has evolved. From the idea of an "institutional" right to the holding of free elections [...] the Commission has moved to the concept of "universal suffrage" [...] and then, as a consequence, to the concept of subjective rights of participation - the 'right to vote' and the 'right to stand for election to the legislature'». La Corte, inoltre, specifica a più riprese la sussistenza di obblighi positivi in capo agli Stati, atti a garantire effettivamente tali diritti agli individui sottoposti alle proprie giurisdizioni. V., tra gli altri, ECtHR, *Kulinski and Sabev c. Bulgaria*, (Application no. 63849/09), 21.10.2016, § 39.

³³ G. H. FOX, *The right to political participation in international law*, cit., § 59-60.

³⁴ Cfr., tra gli altri, *Liberal Party c. Regno Unito*, App. No. 8765/79, 18.12.1980, p. 220-222; *Lindsay c. Regno Unito*, App. No. 8364/70, 18.12.1980, 257-258. Sulla mancanza di chiarezza in merito al contenuto degli obblighi positivi degli Stati in relazione al diritto di partecipazione nel contesto CEDU, v. K. PENTNEY, *States' positive obligation to create*

2.1.2. ...inter-americano

Nel contesto inter-americano, invece, la situazione, almeno dal punto di vista formale, risulta meno complessa. L'articolo 23 della Convenzione Americana dei diritti umani - successiva dal punto di vista temporale al ICCPR (essendo stata firmata nel 1969) è, infatti, specificamente dedicato al diritto di partecipazione politica, e ricalca piuttosto fedelmente – pur in presenza di alcune specificità - i contenuti dell'art. 25 del Patto del 1966³⁵.

La Commissione Americana per i diritti umani ha avuto, inoltre, a più riprese la possibilità di approfondire i contenuti di questo articolo, in relazione ad una realtà (quella latino-americana) che ha dovuto attraversare (e in parte attraversa) un lungo e articolato processo di maturazione democratica, nel quale una serie di indispensabili garanzie liberali possono essere difficilmente considerate come acquisite e consolidate³⁶.

Ad ogni modo, anche in questo ambito, prevalente risulta il peso accordato all'aspetto elettorale. Molto chiara, a tal riguardo, la posizione della Commissione in merito all'importanza del “contesto” dentro cui i diritti di partecipazione – in particolare il diritto di voto – devono trovare la loro attuazione: la stessa, infatti, afferma che per essere considerata “autentica” una tornata elettorale debba svolgersi in un contesto legale e istituzionale che garantisca risultati rappresentativi della volontà degli elettori, senza interferenze governative³⁷, senza alcun tipo di coercizione o intimidazione sugli elettori³⁸, sempre salvaguardando il requisito del pluralismo³⁹.

Ma la Corte di San José negli ultimi anni si è spinta più avanti, sottolineando l'importanza del diritto a una partecipazione politica paritaria come uno dei pilastri dei sistemi democratici nel contesto inter-americano, ritenendo essenziale che gli Stati creino le condizioni affinché questo diritto possa essere esercitato in maniera effettiva, garantendo il

a favourable environment for participation in public debate: a principle in search of a practical effect? In *Journal of Media Law* (vol. 16), 1, 2024, 146-177.

³⁵ Articolo 23 della Convenzione Americana per i diritti umani: «1. Ogni cittadino gode dei seguenti diritti e opportunità: a) prendere parte alla conduzione degli affari pubblici, direttamente o attraverso rappresentanti liberamente scelti b) di votare e di essere eletto in elezioni periodiche e genuine, a suffragio universale e uguale, a voto segreto che garantisca la libera espressione della volontà dei votanti; c) di avere accesso, a condizioni generali di eguaglianza, alla funzione pubblica nel proprio paese. 2. La legge può regolare l'esercizio dei diritti e delle facoltà di cui al precedente paragrafo solo per ragioni di età, nazionalità, residenza, lingua, istruzione, capacità civile e mentale, condanna penale decisa da un tribunale competente». Per un commento esaustivo all'articolo si rinvia a J. M. IBÁÑEZ RIVAS, *Comentario al Art. 25* in C. STEINER - P. URIBE (eds), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Berlino, 2014, 651-682.

³⁶ Un esempio illuminante, per tutti, in relazione ai diritti partecipativi può essere considerato la revisione da parte della Commissione americana delle elezioni messicane del 1990 nel caso IACHR, *Mexico Elections Decision*, Resolution n° 01/90, cases 9768, 9780, and 9828 Mexico, Annual Report of The Inter-American Commission on Human Rights 1989-1990, OEA/Ser.L/V/II.77 rev.1 doc. 7, 17.05.1990, § 97, dove la stessa ha chiaramente affermato che le violazioni di tali diritti sono una questione di rilievo internazionale. Il Messico sosteneva che “nessun articolo della Convenzione gli conferiva la competenza per decidere sui processi politici interni degli Stati parte”. La Commissione ha respinto questa visione, affermando in modo ragionevole che la posizione assunta dal Messico avrebbe reso ineffettivi i diritti tutelati dall'articolo 23.

³⁷ Cfr. IACHR, *Mexico Elections Decision*, cit., § 112

³⁸ Cfr. IACHR, *Report on the Situation of Human Rights in Haiti*, OEA/ser.L/V/II.77, doc. 18, rev. I, 08.05.1990, § 10

³⁹ Cfr. IACHR, *Ten Years of Activities 1971-81*, Washington, D.C.: OAS, The General Secretariat, 1982, § 334.

principio di uguaglianza e di non discriminazione⁴⁰. Proprio in relazione a quest'ultimo punto, la Corte ha affermato che le società democratiche non possono ignorare l'esistenza delle minoranze e ha sottolineato che il rispetto della volontà di questi gruppi di persone è parte essenziale del pluralismo politico e principio fondamentale della democrazia: pertanto, gli Stati hanno l'obbligo di proteggere il diritto delle minoranze di esprimersi, organizzarsi e partecipare alla vita politica e culturale di ciascun Paese⁴¹.

2.1.3. ...africano

Infine, anche il sistema africano dei diritti umani garantisce i diritti di partecipazione. L'art. 13 della Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (ACHPR) del 1981, infatti, prevede il diritto di ogni cittadino a partecipare liberamente al governo del proprio Paese (sia direttamente sia attraverso rappresentanti liberamente scelti), il diritto ad un equo accesso al servizio pubblico e, infine, il diritto di accesso a beni e servizi pubblici in condizioni di uguaglianza dinanzi alla legge⁴². Stante alcune criticità non dettagliabili in questa sede⁴³, il diritto contenuto in questo articolo è stato definito come «un importante ponte tra tre elementi chiave che definiscono il parametro di buona *governance* in qualsiasi società civile: lo stato di diritto, la democrazia e i diritti umani»⁴⁴.

Molto interessante il rilievo posto in evidenza nel contesto africano circa la natura di questo diritto. La Corte africana, infatti, all'interno delle sue pronunce ha evidenziato la coesistenza in questo articolo di una dimensione collettiva e di una dimensione individuale: ricollegando l'art. 13 all'art. 20 della Carta, che prevede il diritto all'autodeterminazione dei

⁴⁰ Cfr. IACtHR, *Caso Reverón Trujillo c. Venezuela*, 30.06.2006, § 139 in cui la Corte afferma che «[...] el derecho a tener acceso a las funciones públicas en condiciones generales de igualdad protege el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través de funciones públicas. Por lo tanto, es indispensable que el Estado genere las condiciones y mecanismos óptimos para que dichos derechos políticos puedan ser ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación»

⁴¹ Cfr. IACtHR, *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) c. Chile*, 05.02.2001 e IACtHR, *Caso Yatama c. Nicaragua* Sentencia, 23.05.2005. Da ultimo, il tema della partecipazione democratica è stato anche oggetto di una opinione consultiva della Corte interamericana. Cfr. IACtHR, OC-28/21, 07.06.2021 *solicitada por la república de colombia la figura de la reelección presidencial indefinida en sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos* nella quale la Corte ha stabilito che, come conseguenza logica dell'articolo 23 della Convenzione, un mandato indefinito – ovvero un mandato che non consente elezioni periodiche, rappresentanti liberamente eletti, senza suffragio universale e uguale, e che non garantisce la libera espressione dei cittadini e il diritto di voto, è contrario al diritto internazionale (§ 28).

⁴² Art. 13 ACHPR: «1. Every citizen shall have the right to participate freely in the government of his country, either directly or through freely chosen representatives in accordance with the provisions of the law. 2. Every citizen shall have the right of equal access to the public service of the country. 3. Every individual shall have the right of access to public property and services in strict equality of all persons before the law».

⁴³ Per un approfondito commento all'art. 13 si rinvia a M. MURRAY, *The African Charter on Human and Peoples' Rights A Commentary*, Oxford, 2019, 344 – 363. L'autore, pur sottolineando la forte valenza politica di questo articolo all'interno della Carta africana in un tempo (i primi anni '80 dello scorso secolo) in cui molti Stati del continente tentavano di affrancarsi dai diversi despoti dell'epoca post-coloniale, evidenzia come, a differenza di altri strumenti internazionali, la versione finale del documento ometta alcune rilevanti specificazioni come, per esempio, il riferimento alle elezioni libere ed eque, allo scrutinio segreto e allo stesso diritto al voto.

⁴⁴ M. K. MBONDENYI, *The right to participate in the government of one's country: An analysis of article 13 of the African Charter on Human and Peoples' Rights in the light of Kenya's 2007 political crisis in African Human Rights Law Journal*, 2009 (Vol. 9), 186.

popoli, i giudici della Corte di Arusha hanno posto l'accento sulla necessità che gli Stati intervengano per aiutare questi ultimi nel proprio processo di emancipazione, favorendo il più possibile la partecipazione di tutti; d'altro canto, e in maniera piuttosto decisa, la stessa Corte ha affermato che quello alla partecipazione è un diritto "individuale" che deve poter essere esercitato da ciascuno in maniera autonoma e indipendente⁴⁵.

Anche in materia antidiscriminatoria, la Corte africana ha avuto modo di precisare come il diritto soggettivo a partecipare al governo del proprio Paese debba essere riconosciuto senza alcun tipo di discriminazione, sebbene sia necessario precisare che il contesto nel quale la stessa Corte è più volte intervenuta sia, ancora una volta, solo quello elettorale (limiti posti alla possibilità di eleggere o essere eletti), e che le limitazioni esaminate si riferivano unicamente all'ambito della cittadinanza⁴⁶ o dell'origine etnica⁴⁷.

3. Partecipazione e persone vulnerabili

L'immagine del diritto alla partecipazione che scaturisce dal quadro finora rappresentato ci consente di addivenire ad alcune prime considerazioni.

Partecipare al governo del proprio Paese costituisce un diritto soggettivo previsto a livello internazionale, globale e regionale, e, come abbiamo avuto modo di osservare, questa circostanza implica l'obbligo da parte degli Stati parti delle diverse Convenzioni di porre in essere le condizioni affinché ciascun cittadino possa esercitare tale diritto senza discriminazioni. Allo stesso modo, sono emersi almeno due evidenti limiti nell'elaborazione e nell'interpretazione della concreta situazione giuridica inerente alla partecipazione democratica: la prima, come più volte ribadito, fa riferimento ad una concezione di partecipazione piuttosto limitata e circoscritta all'ambito elettorale; la seconda fa riferimento alla mancanza di specificazioni chiare ed inequivoche sulle modalità di attuazione di questo diritto da parte di coloro i quali incontrano ostacoli nella sua effettiva attuazione, ovvero persone che - per condizione fisiologica o situazione contingente - possono essere considerate come particolarmente vulnerabili.

Di seguito, si procederà ad approfondire la posizione di tre differenti categorie di persone, ovvero i minori, i disabili e le donne vittime di violenza: andando a verificare l'esistenza a livello normativo internazionale di disposizioni che tutelino direttamente o

⁴⁵ Cfr. ACtHPR, *In the Consolidated Matter of Tanganyika Law Society and the Legal and Human Rights Centre e Reverend Christopher R. Mtikila c. United Republic of Tanzania*, App. No. 009/2011 e 011/2011, 14.06.2013, § 98 dove la Corte specifics anche: «It is imperative to state here that the rights guaranteed under the Charter as stated in Article 13 (1) are individual rights. They are not meant to be enjoyed only in association with some other individuals or group of individuals such as political parties».

⁴⁶ Cfr. ACtHPR, *Mouvement ivoirien des droits humains (MIDH) c. Côte d'Ivoire*, Communication 246/02, 29.07.2008, § 86.

⁴⁷ Cfr. ACtHPR, *Open Society Justice Initiative c. Côte d'Ivoire*, Communication 318/06, 27.05.2016, § 169. Più di recente, è emersa anche la necessità di considerare l'elemento della parità di genere nell'accesso al diritto di partecipazione sia sul piano interno v. F. VILJOEN and M. NSIBIRWA, *Political participation of women in Lesotho: the case of Molefi Ts'epe v. The Independent Electoral Commission and Others*, judgment of 30 June 2005, 39 *Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 2006 (2), 351–360, sia sul piano internazionale, cfr. African Union, *Durban Declaration in Tribute of the Organization of African Unity and on the Launching of the African Union*, ASS/ AU/ Decl.2 (I), § 18, disponibile su <http://archives.au.int/handle/123456789/284>

indirettamente il diritto di partecipazione di questi soggetti, nonché gli obblighi previsti in capo agli Stati per tutelarne l'esercizio, si potrà anche verificare quali siano gli obiettivi che tale diritto si propone di perseguire in relazione a ciascuna specifica condizione di vulnerabilità.

3.1. Minori: partecipazione come forma di ascolto

All'interno del processo di specificazione dei diritti umani, la Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (CRC), adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1989, costituisce una delle elaborazioni normative più significative⁴⁸. Emblematica risulta la circostanza relativa al fatto che la CRC sia, ad oggi, la Convenzione internazionale con il maggior numero di ratifiche⁴⁹, a riprova del fatto che la tutela della condizione esistenziale del soggetto minore di età è considerata come una priorità condivisa a livello planetario⁵⁰.

I principi generali su cui si basa la CRC sono quattro, dei quali il primo e più rilevante è, senza dubbio, il superiore interesse del minore⁵¹. Gli altri tre sono il diritto alla non

⁴⁸ Per inquadrare opportunamente il rilievo di questo rilevante strumento normativo risulta indispensabile comprendere a pieno lo spirito dei lavori preparatori della Convenzione del 1989 e il contesto dentro il quale emergono e trovano sintesi le istanze poste alla base delle norme ivi contenute. Sul punto si rinvia al lavoro di J. TOBIN (ed.), *The UN Convention on the Rights of the Child: a Commentary*, Oxford, 2019. V. anche S. SCHMAHL, *United Nations Convention on the Rights of the Child: Article-by-Article Commentary*, London, 2021; W. VANDENHOLE, G. ERDEM, TÜRKELLI, S. LEMBRECHTS (eds.), *Children's Rights: A Commentary on the Convention on the Rights of the Child and Its Protocols*, Cheltenham, 2019; T. LIEFAARD – J. SLOTH-NIELSEN, (eds.), *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*, Leiden, 2016; P. ALSTON, *Commentary on the Convention on the rights of the child of 1989*, Genève, 1992; S. DETRICK (ed.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child: a guide to the 'Travaux préparatoires'*, Dordrecht – Boston - London, 1992.

⁴⁹ 196 su 197 Paesi aderenti alla Convenzione (ovvero tutti gli Stati riconosciuti sovrani a livello internazionale, ad eccezione degli U.S.A.) hanno approvato il contenuto della stessa, anche se molti di questi hanno aderito con una serie di riserve, anche molto significative. Tuttavia lo stato di attuazione della Convenzione non è omogeneo nelle diverse zone del mondo. Per un'analisi circostanziata sull'implementazione domestica della CRC nelle diverse aree del mondo a 30 anni dalla sua introduzione v. E. MARRUS, P. LAUFER-UKELES (eds.), *Global Reflections on Children's Rights and the Law. 30 Years After the Convention on the Rights of the Child*, New York, 2022.

⁵⁰ In merito alla considerazione della minore età come condizione di particolare vulnerabilità si veda, su tutti, R. DIXON – M. NUSSBAUM, *Children's rights and a capabilities approach: the question of special priority in Cornell Law Review*, (Vol. 97), 2012, 97-549 le quali parlano appunto di *special vulnerability of children* legata sia alla loro dipendenza giuridica ed economica dagli adulti e sia alla loro intrinseca fragilità fisica o emotiva. Di parere contrario, invece, J. HERRING, *Vulnerability, Childhood and the Law*, Oxford, 2018, 44, che considera artificiosa la differenza tra la vulnerabilità propria dei minori e quella dei soggetti adulti, dal momento che «both childhood and adulthood is marked as times of profound vulnerability, interdependence and incapacity. It is adult's refusal to acknowledge their childish natures that creates the false impression that a sharp line needs to be drawn between the young and the olds».

⁵¹ Il numero dei contributi dottrinari che si sono occupati a vario titolo del principio del *best interests of the child* è davvero considerevole. Tra tutti, fondamentale la lettura di P. ALSTON (ed.), *The Best Interests of the Child*, Oxford, 1994. V. anche C. BREEN, *The Standard of the Best Interests of the Child*, The Hague, 2002; M. FREEMAN, *Article 3 – The Best Interests of the Child*, Leiden-Boston, 2007; E. SUTHERLAND, L. A. BARNES MACFARLANE, *Implementing Article 3 of the United Nations Convention on the Rights of the Child, Best Interests, Well-fare and Well-being*, Cambridge, 2016; N. CANTWELL, *Are 'Best Interests' a Pillar or a Problem for Implementing the Human Rights of Children?*, in T. LIEFAARD, J. SLOTH-NIELSEN (eds.), *The United Nations Convention on the Rights of the Child, Taking Stock after 25 Years and Looking Ahead*, Leiden, 2017, pp. 61-72; W. VANDENHOLE, G. ERDEM TÜRKELLI, *The Best Interests of the Child*, in J. TODRES, S. M. KING (eds.), *The Oxford Hand-book of Children's Rights Law*, Oxford, 2020, pp. 205-222; V. LORUBBIO, *The best interests of the child. More than «a right, a principle, a rule of procedure» of international law*, Napoli, 2022.

discriminazione (art. 2), il diritto alla vita, alla sopravvivenza e allo sviluppo (art. 6) e il diritto all'ascolto (art. 12)⁵². Come si avrà modo di vedere in seguito, ai nostri fini, risulta fondamentale l'approfondimento di quest'ultimo.

Anche se il testo della CRC parla esplicitamente di “partecipazione” delle persone di età minore solo in relazione alla vita culturale e artistica (art. 31)⁵³ e alla condizione di minore con disabilità (23 par. 1)⁵⁴, il concetto nella sua declinazione politico-democratica può essere certamente desunto all'interno di una serie di altre norme⁵⁵, la più rilevante delle quali, è senza dubbio, quella contenuta nell'art. 12 che prevede il diritto all'ascolto⁵⁶.

La norma in questione, infatti, impone agli Stati di assicurare ai minori capaci di discernimento la possibilità di esprimere liberamente la propria opinione in tutti gli affari che li riguardano e di essere ascoltati in tutti i procedimenti (giudiziari e amministrativi) in cui gli stessi sono coinvolti⁵⁷.

L'articolazione del diritto di partecipazione del soggetto minore non si limita, pertanto, alla dimensione familiare⁵⁸, sociale e culturale ma si spinge fino a ricomprenderne il valore politico-istituzionale, a riprova del fatto che l'impossibilità di esercitare il diritto di voto (notoriamente acquisibile con la maggiore età) non implica la simultanea estromissione dal processo democratico. Come confermerà lo stesso Comitato CRC, infatti, le opinioni espresse dai minori dovrebbero essere prese in considerazione anche in relazione alla definizione delle politiche e nella predisposizione di normative o di altre misure: il diritto del minore a essere ascoltato, infatti, si configurerebbe come un elemento cruciale del processo di partecipazione e, per tale ragione, il coinvolgimento dei minori in tale processo non dovrebbe essere sporadico quanto, piuttosto, sistematico e strutturale⁵⁹.

⁵² Cfr. Committee on the Rights of the Children, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*, CRC/C/GC/14, § B 1-3.

⁵³ Art. 31 CRC: «*States Parties recognize the right of the child to rest and leisure, to engage in play and recreational activities appropriate to the age of the child and to participate freely in cultural life and the arts. States Parties shall respect and promote the right of the child to participate fully in cultural and artistic life and shall encourage the provision of appropriate and equal opportunities for cultural, artistic, recreational and leisure activity*».

⁵⁴ Art. 21 par. 1 CRC: «*States Parties recognize that a mentally or physically disabled child should enjoy a full and decent life, in conditions which ensure dignity, promote self-reliance and facilitate the child's active participation in the community*».

⁵⁵ Cfr. A. PARKES, *Children and International Human Rights Law. The Right of the Child to be Heard*, London-New York, 2013, 39-40.

⁵⁶ Come sottolinea ancora A. PARKES, *Children and International Human Rights Law. The Right of the Child to be Heard*, cit., 39: «*As a general guiding principle of the CRC, Article 12 not only sets the foundation for the child's right to participate, but it also lies at the core of the implementation of all civil and political rights belonging to the child. Essentially, its ultimate objective is to encourage states parties to create opportunities for children and young people to understand and apply democratic principles in all areas of their lives, including the family school and society in general*».

⁵⁷ Art. 12 CRC: «*States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child. For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law*». All'interno del *General comment No. 14 (2013)*, cit. § 89 il Comitato specifica che «*A vital element of the process is communicating with children to facilitate meaningful child participation and identify their best interests [...]*».

⁵⁸ Sul diritto di partecipazione del minore nei procedimenti di diritto di famiglia si è sviluppata negli ultimi decenni una copiosa giurisprudenza della Corte EDU, soprattutto in relazione all'art. 8 CEDU (Diritto alla vita privata e familiare). Per un'analisi completa e approfondita dell'argomento si rinvia, su tutti, a C. MOL, *The Child's Right to Participate in Family Law Proceedings Represented, Heard or Silenced?*, Cambridge, 2022.

⁵⁹ Cfr. COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILDREN (CRC), *General comment No. 12 (2009) The right of the child to be heard*, CRC/C/GC/12, 20.07. 2009, § 12-13.

In questa prospettiva, la partecipazione del minore si configura come precondizione indispensabile per la realizzazione del suo diritto all'ascolto; d'altra parte, in maniera circolare, l'ascolto del minore può essere considerato come una modalità di attuazione dello stesso diritto di partecipazione.

In questa prospettiva, il primo luogo dove è possibile rendere effettiva la partecipazione democratica dei minorenni è, per ovvie ragioni, la comunità locale. A tal proposito, sempre il Comitato CRC accoglie con favore il numero crescente di parlamenti locali dei giovani, di consigli comunali dei bambini e di consultazioni *ad hoc*, in cui le persone di età minore possono esprimere le proprie opinioni nei processi decisionali⁶⁰.

Un esempio concreto per comprendere quanto appena affermato ci è offerto da un recente caso di giustizia climatica esaminato dal Comitato nel 2021, *Sacchi et al. c. Argentina*, nel quale gli autori della comunicazione – quasi tutti minorenni – avevano presentato le proprie doglianze nei confronti degli Stati, responsabili di non aver adottato tutti gli accorgimenti necessari per tutelare i diritti dei minori dagli effetti del cambiamento climatico e dall'inquinamento ambientale e di cui i bambini sarebbero le maggiori vittime⁶¹. Sebbene sia stato dichiarato irricevibile a causa del presunto mancato esperimento dei ricorsi interni, la comunicazione assume una grande valenza ai nostri fini perché, quello in questione, è stato il primo caso in cui un organismo internazionale (quasi-giudiziale) ha tenuto cinque udienze orali all'interno delle quali sono stati ascoltati i minori, consentendo, così, la loro diretta partecipazione al giudizio. Altra novità assoluta è quella relativa al fatto che il provvedimento contenente la decisione in questione è stata inviato ai sedici autori, sotto forma di lettera aperta, redatta in forma semplificata e resa pubblica: all'interno di questa era stato predisposto un invito, diretto a tutti i giovani, di voler contribuire attivamente nel processo di redazione di un documento *ad hoc* relativo alle implicazioni dell'ambiente e del clima sui diritti dei minori⁶².

E, infatti, nel *General Comment* effettivamente adottato due anni più tardi, il Comitato CRC ha accolto 16.333 contributi di minori provenienti da 121 Paesi, attraverso sondaggi online, focus group e consultazioni nazionali e regionali⁶³, specificando in questa sede che le opinioni dei bambini debbano essere adeguatamente considerate nella predisposizione

⁶⁰ *Ibidem*, § 127

⁶¹ COMMITTEE CRC, CRC/C/88/D/104/2019, *Sacchi e altri. c. Argentina*. 22.09.2021. Si tratta in realtà di 5 casi riuniti che riguardano 5 Stati destinatari differenti. Gli altri casi sono CRC/C/88/D/105/2019 (c. Brasile), CRC/C/88/D/106/2019 (c. Francia), CRC/C/88/D/107/2019 (c. Germania), CRC/C/88/D/108/2019 (c. Turchia). Per un commento al caso v. M. WEWERINKE-SINGH, *Between Cross-Border Obligations and Domestic Remedies: The UN Committee on the Rights of the Child's decision on Sacchi v Argentina* in *Leiden children's rights observatory* disponibile su <https://www.childrensrightsobservatory.org/case-notes/casenote2021-10> (ultimo accesso: 10.10.2024).

⁶² OHCHR, Open letter to the authors Dear Chiara, Catarina, Iris, Raina, Ridhima, David, Ranton, Litokne, Deborah, Carlos, Ayakha, Greta, Ellen-Anne, Raslen, Carl and Alexandra. 22.09.2021, disponibile su https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-12/Open_letter_on_climate_change.pdf (ultimo accesso: 10.10.2024), dove si legge «[...] *we have already announced our decision to write our next General Comment on children's right and the environment with a special focus on climate change. We plan to consult with children and young people around the world, and we invite you, as the authors of this significant case, to share your views during the processes towards the drafting of the next General Comments*».

⁶³ COMMITTEE CRC, CRC/C/GC/26: General comment No. 26 (2023) on children's rights and the environment with a special focus on climate change, 22.08.2023, disponibile su <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/crcgc26-general-comment-no-26-2023-childrens-rights> (ultimo accesso: 10.10.2024)

delle misure normative, politiche e istituzionali atte ad affrontare le sfide ambientali che influenzano le loro vite, consentendo anche l'utilizzo di mezzi espressivi come arte e musica per favorire la partecipazione⁶⁴.

Più nello specifico, si ribadisce che gli obblighi che insistono in capo agli Stati, già in parte specificati nel GC (2009)⁶⁵, non siano solamente di natura negativa – come quello di astenersi da qualsiasi azione che possa limitare il diritto dei minori di esprimere le proprie opinioni e non ostacolare l'accesso a informazioni - ma anche positiva, come, per esempio, contrastare atteggiamenti sociali che limitano l'effettivo diritto dei bambini di essere ascoltati, facilitando la loro partecipazione significativa («*meaningful*») nei processi decisionali⁶⁶.

3.2. Persone con disabilità: partecipazione come forma di inclusione

Se in relazione alle persone di età minore si è proceduto in via interpretativa a colmare il gap relativo all'assenza di un esplicito riferimento al loro diritto alla partecipazione democratica all'interno del principale testo normativo di riferimento (la CRC), nel caso delle persone con disabilità questo diritto trova un solido fondamento già a livello testuale: l'art. 3 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (CRPD) del 2006, infatti, annovera esplicitamente tra i propri principi generali la «*full and effective participation and inclusion in society*»⁶⁷ di questa specifica categoria di persone.

Com'è stato opportunamente osservato, il principio della partecipazione alla società in senso così ampio – così come quello relativo all'autonomia - si configura come una novità assoluta all'interno della normativa internazionale sui diritti umani, non essendo mai stato prima di questo momento riconosciuto per se, nei trattati internazionali fondamentali⁶⁸.

La formulazione espressa nell'art. 3 ci fornisce, sin da subito, la corretta prospettiva per interpretare al meglio il significato da attribuire alla partecipazione democratica in relazione alla condizione di disabilità: partecipare attivamente alla vita democratica di un Paese, infatti,

⁶⁴ COMMITTEE CRC, CRC/C/GC/26: General comment No. 26 (2023), cit., § 26.

⁶⁵ COMMITTEE CRC, CRC/C/GC/12, cit. § 48-49 dove si afferma che, in relazione al diritto all'ascolto, gli Stati una serie di obblighi, e più precisamente, a) Rivedere o ritirare dichiarazioni e riserve restrittive sull'articolo 12, b) Creare istituzioni indipendenti per i diritti dei minori, come difensori civici, c) fornire formazione sul diritto all'ascolto per tutti i professionisti che lavorano con i minori, d) stabilire regole che incoraggino i bambini ad esprimere le proprie opinioni, monitorandone l'efficacia, e) combattere atteggiamenti negativi verso il diritto dei minori di essere ascoltati, tramite campagne pubbliche.

⁶⁶ *Ibidem*, § 70.

⁶⁷ Art. 3 (n. 3) CRPD. Per un commento su questo e sugli altri principi su cui si fonda la Convenzione del 2006 si rinvia a S. ARDUIN, *Article 3 General Principles* in I. BANTEKAS, M. A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, Oxford, 2018, 84-105.

⁶⁸ S. ARDUIN, *Article 3 General Principles*, in I. BANTEKAS, M. A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, cit., 98. In realtà la Convenzione del 2006 ha il pregio di formulare un "nuovo" principio generale della partecipazione nel contesto della disabilità, sulla base di una serie di precedenti statuizioni sia politiche (v. The World Programme of Action Concerning Disabled Persons, 1982, UNGA Res 37/ 52 (03.12.1982) § 1; Standard Rules, 1993, Preambolo) sia normative (v. CRC, art. 23; Carta Sociale Europea Riveduta, Art. 15; Carta dei Diritti fondamentali dell'UE, art. 26) che ne avevano suggellato negli anni l'estremo rilievo.

implica l'effettiva inclusione delle persone disabili⁶⁹. Così come l'ascolto per i minori, l'inclusione si configura, pertanto, come risultato dell'effettivo esercizio del diritto di partecipazione dei disabili e, al contempo, come preconditione per consentire una reale partecipazione degli stessi.

Nel testo normativo, poi, si può rinvenire una duplice declinazione del principio partecipativo: l'art. 29, infatti, introduce il diritto di partecipazione nella vita politica e pubblica⁷⁰, mentre l'art. 30 il diritto di partecipazione alla vita culturale e ricreativa, agli svaghi ed allo sport⁷¹.

Ma l'aspetto più rilevante della Convenzione è proprio relativo alle modalità proprie del suo processo di redazione che rivelano come sia la Convenzione stessa a poter essere considerata come un "laboratorio" (ben riuscito) di partecipazione democratica: le norme della CRPD non sono, infatti, il frutto di una elaborazione astratta di principi e diritti *per* le persone disabili, quanto piuttosto il risultato dell'emersione dal basso di istanze accolte *con* la partecipazione attiva delle stesse, anche tramite il coinvolgimento di ONG, organizzazioni internazionali, esperti di disabilità e istituzioni per i diritti umani⁷².

Molto chiaro il testo convenzionale anche rispetto ai doveri degli Stati in materia di partecipazione. Infatti, subito dopo aver solennemente espresso i principi generali, all'art. 4, vengono elencati anche gli obblighi generali spettanti agli attori pubblici in relazione alle persone con disabilità⁷³. A tal riguardo, è necessario specificare che la disposizione in

⁶⁹ La Convenzione ONU del 2006 ha segnato l'approdo di un processo complesso e articolato che ha portato al superamento del concetto di integrazione degli "handicappati" per addivenire all'elaborazione del concetto di inclusione delle persone con disabilità nella società. La CRPD fa propria l'impostazione della classificazione ICF (International Classification of Functioning) dell'OMS del 2001 che sottolinea l'importanza fondamentale del "contesto" di riferimento per le persone che vivono la condizione di disabilità, concepita non più come una patologica condizione di salute ma come conseguenza dell'interazione dei fattori bio-psico-sociali che incidono sull'autonomia del soggetto. Sul percorso che ha portato all'introduzione della CRPD e per un'analisi precipua del rilievo normativo del concetto di inclusione ivi elaborato v. A. BRODERICK, *The Long and Winding Road to Equality and Inclusion for Persons with Disabilities: The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Cambridge, 2015.

⁷⁰ L'Articolo stabilisce che gli Stati Parti, oltre a garantire a queste persone il tradizionale esercizio dei diritti politici, assicurando loro di poter partecipare attivamente alla vita pubblica in modo paritario rispetto agli altri cittadini, di votare – laddove necessario con adeguati supporti - e di candidarsi alle elezioni, sono tenuti a creare un "ambiente" che favorisca la partecipazione attiva delle persone con disabilità negli affari pubblici. Questo include l'obbligo di incoraggiare la loro presenza in associazioni e organizzazioni non governative e nella gestione dei partiti politici. È ritenuto fondamentale anche il sostegno alla creazione di organizzazioni dedicate alle persone con disabilità, affinché le stesse possano rappresentarsi a livello locale, nazionale e internazionale. In sintesi, l'articolo promuove un'inclusione totale e senza discriminazioni nella vita politica e sociale. Per un commento analitico all'articolo, si rinvia a I. GROBELAAR DU PLESSIS – J. NJAU, *Article 29: Participation in Political and Public Life*, in I. BANTEKAS, M. A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, cit., 834-862.

⁷¹ Sul rilievo dell'articolo 30 si rinvia a D. FERRI, A. LEAHY, *The Right of People with Disabilities to Participate in Cultural Life: Is Cinderella Going to the Ball?* in S. ROBINSON, K. FISHER, *Research Handbook on Disability Policy*, Cheltenham and Camberley, 2023, 102-117. V., anche, I. BANTEKAS, P. YIN, S. CHOW, S. KARAPAPA, E. POLYMEPOULOU in I. BANTEKAS, M. A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, cit., 863-923.

⁷² Cfr. T. MELISH, *The UN Disability Convention: Historic Process, Strong Prospects, and Why the U.S. Should Ratify in Human Rights Brief - University at Buffalo School of Law*, 2007, 14, 37-39. V. anche M. A. STEIN, J. LORD, *Future prospects for the Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities* in O. M. ARNARARDÓTTIR, G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian perspectives*, Leiden-Boston, 2009, 17-40.

⁷³ L'Art. 4 CRPD promuove e garantisce i diritti umani e le libertà fondamentali per le persone con disabilità senza discriminazioni. Esso elenca una serie di misure da intraprendere tra cui: (a) Adottare misure legislative e amministrative per attuare i diritti della Convenzione; (b) Modificare o abrogare leggi e pratiche discriminatorie; (c) Integrare la protezione dei diritti delle persone con disabilità in tutte le politiche e programmi; (d) Astenersi da atti contrari alla

questione enuclea sia obblighi generali sia obblighi specifici sussistenti in capo agli Stati, alcuni dei quali sarebbero immediatamente applicabili, mentre altri da realizzare progressivamente, come per esempio quelli relativi ai diritti economici, sociali e culturali⁷⁴.

Questa distinzione tra diritti immediatamente esigibili e diritti a realizzazione progressiva pone, in verità, qualche problema in termini di implementazione domestica degli stessi e di valutazione circa la loro effettiva esercitabilità dal momento che, come opportunamente rilevato, tutti i diritti inerenti alla partecipazione dei disabili nella società sono strettamente interconnessi, difficilmente separabili, anzi piuttosto da considerarsi indivisibili⁷⁵.

Ecco perché risulta indispensabile leggere il contenuto dell'art. 4, par. 3, della CRPD – l'obbligo degli Stati di coinvolgere attivamente le persone con disabilità in tutti i processi decisionali che li riguardano - in combinato disposto con un'altra norma, ovvero l'art. 33 par. 3⁷⁶ che prevede anche la piena partecipazione dei disabili al processo di monitoraggio.

Come sottolinea il Comitato CRPD, infatti, gli Stati parti devono assicurare che le organizzazioni di persone con disabilità partecipino attivamente ai meccanismi indipendenti di monitoraggio (IMM)⁷⁷: questi garantiscano che le loro opinioni siano ascoltate e considerate nei rapporti e nelle analisi, attraverso la loro presenza in consigli di amministrazione o negli organi consultivi, favorita da opportuni finanziamenti statali, per garantire la loro partecipazione efficace e soddisfacendo, così, i requisiti di accessibilità e accomodamento previsti dalla stessa Convenzione.⁷⁸

Convenzione; (e) Eliminare la discriminazione da parte di individui e organizzazioni private; (f) Promuovere ricerca e sviluppo di beni e servizi progettati universalmente; (g) Promuovere nuove tecnologie e dispositivi per persone con disabilità; (h) Fornire informazioni accessibili su ausili e tecnologie; (i) Formare professionisti sui diritti nella Convenzione. Nel campo dei diritti economici, sociali e culturali gli Stati devono impegnarsi a realizzare progressivamente tali diritti con le risorse disponibili, anche tramite la cooperazione internazionale se necessario. Essi devono inoltre coinvolgere attivamente le persone con disabilità, incluse le organizzazioni rappresentative, nell'elaborazione e attuazione delle politiche.

⁷⁴ Cfr. art. 4 par. 2 CRPD: «Con riferimento ai diritti economici, sociali e culturali, ogni Stato Parte si impegna a prendere misure, sino al massimo delle risorse di cui dispone e, ove necessario, nel quadro della cooperazione internazionale, al fine di conseguire progressivamente la piena realizzazione di tali diritti, senza pregiudizio per gli obblighi contenuti nella presente Convenzione che siano immediatamente applicabili in conformità al diritto internazionale». Cfr. anche COMMITTEE ON THE RIGHTS OF PERSONS WITH DISABILITIES (CRPD), *General Comment No 4 on the right to inclusive education*, CRPD/C/GC/4, 25.11.2016, § 41, dove – in relazione al diritto all'istruzione ma estendibile per analogia agli altri diritti appartenenti a questa categoria - si specifica che la realizzazione progressiva non pregiudica quegli obblighi che sono immediatamente applicabili dal momento che gli Stati parti hanno l'obbligo di garantire, almeno, i livelli essenziali minimi di ciascun aspetto del diritto in questione.

⁷⁵ Sugli obblighi generali e sugli obblighi specifici previsti dalla Convenzione e sulla necessaria indivisibilità della tutela delle diverse tipologie di diritti v. G. DE BECO, *The indivisibility of human rights and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities in International & Comparative Law Quarterly* (Vol. 68, 1), 141-160; v. anche I.E. KOCH, *From Invisibility to Indivisibility: The International Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, in O.M. ARNARDÓTTIR, G. QUINN, *The UN Convention on the Rights of persons with Disabilities: European and Scandinavian Perspectives*, cit. 67-79.

⁷⁶ Art. 33 par. 3 CRPD: «Civil society, in particular persons with disabilities and their representative organizations, shall be involved and participate fully in the monitoring process».

⁷⁷ Istituiti dall'art. 33 par. 2 CRPD: «States Parties shall, in accordance with their legal and administrative systems, maintain, strengthen, designate or establish within the State Party, a framework, including one or more independent mechanisms, as appropriate, to promote, protect and monitor implementation of the present Convention. When designating or establishing such a mechanism, States Parties shall take into account the principles relating to the status and functioning of national institutions for protection and promotion of human rights».

⁷⁸ General Comment No. 7 (2018) on the participation of persons with disabilities, including children with disabilities, through their representative organisations, in the implementation and monitoring of the Convention, § 37-39.

Anche se si tratta di un chiaro obbligo per gli Stati, la forma esatta di coinvolgimento e di partecipazione a cui dovrebbe dar luogo è lasciata aperta⁷⁹, dando vita ad un panorama piuttosto variegato di funzionamento di tali meccanismi da Paese a Paese⁸⁰.

Proprio il tema del monitoraggio attivo risulta, ad oggi, il punto dolente nel processo di effettiva partecipazione democratica delle persone con disabilità: infatti, a fine 2024 - ovvero ad oltre quindici dall'entrata in vigore della CRPD (2008), dei 191 Stati parte alla Convenzione solo 37 hanno istituito il proprio meccanismo di monitoraggio⁸¹, e tra gli Stati che non hanno ancora perfezionato la sua istituzione risulta anche l'Italia⁸².

È indubbio che la piena e quanto più possibile omogenea realizzazione del meccanismo di monitoraggio a livello domestico costituirà certamente una parte importante per corroborare ulteriormente il già notevole «trasformative power»⁸³, universalmente riconosciuto alla CRPD.

3.3. Donne vittime di discriminazione e violenza: partecipazione come forma di prevenzione

Dopo aver esaminato i contenuti del diritto di partecipazione in relazione a due categorie di persone, ovvero quella delle persone di età minore e quella delle persone con disabilità, adesso verrà analizzata la declinazione che assume questo diritto riguardo ad una terza condizione di vulnerabilità, inerente alle donne vittime di discriminazione e violenza.

Tuttavia, prima di entrare nel merito di quanto detto, corre l'obbligo di effettuare un preliminare chiarimento. È noto, infatti, che la vulnerabilità che caratterizza i minori pertenga ad un fattore di tipo biologico – l'immaturità psico-fisica dovuta all'età -, mentre la vulnerabilità che contraddistingue i disabili, come abbiamo osservato, riguardi le modalità di interazione tra un fattore biologico – la disabilità appunto – e la dimensione psico-sociale (il contesto) in cui la persona è inserita. La forma di vulnerabilità che contraddistingue la

⁷⁹ A. AICHELE, *Article 33: National Implementation and Monitoring*, in I. BANTEKAS, M. A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, cit., 1007.

⁸⁰ Per un quadro relativo alle modalità di istituzione degli IMM e alle loro modalità operative all'interno dei diversi Stati si rinvia al report NUI Galway - The Centre for Disability Law and Policy, *Establishing a Monitoring Framework in Ireland for the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Dublin, 2016, 15-30, disponibile su <https://www.universityofgalway.ie/media/centrefordisabilitylawandpolicy/files/archive/CRPD-Machine-readable-Word-version-for-Web.docx>.

⁸¹ Cfr. COMMITTEE CRPD, *CRPD Independent Monitoring Mechanisms (IMM) Repository. List of designated IMM under CRPD art. 33 (2) by regions and countries*, disponibile su <https://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/crpd/crpd-independent-monitoring-mechanisms-imm-repository>

⁸² In realtà, Il decreto legislativo del 5 febbraio 2024, n. 20 (pubblicato nella G.U. n. 54 del 5 marzo 2024), ha istituito l'Autorità Garante nazionale per i diritti delle persone con disabilità, composta da tre membri (un presidente e due componenti nominati dai Presidenti della Camera e del Senato), che sarà operativa a partire dal 1° gennaio 2025. L'Autorità lavorerà per contrastare ogni forma di discriminazione, diretta o indiretta, garantendo il pieno rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone con disabilità. Come si legge all'art. 1 co. 2 del D.lgs.: «Il Garante costituisce un'articolazione del sistema nazionale per la promozione e la protezione dei diritti delle persone con disabilità, in attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite su diritti delle persone con disabilità [...] e per il monitoraggio della sua applicazione, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 2, della medesima Convenzione [...]».

⁸³ A. BRODERIC, *Article 4. General Obligations* in I. BANTEKAS, M. A. STEIN, D. ANASTASIOU (eds), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: A Commentary*, cit., 119.

donna vittima di discriminazione e violenza, invece, non è assimilabile a nessuna di quelle appena osservate. La donna, infatti, non può in alcun modo essere definita persona vulnerabile *ex se*, quindi, dal punto di vista “ontologico”: al contrario, a determinare vulnerabilità nella donna è un fattore esterno di tipo “patogeno”, discriminazione o violenza, provocato da relazioni sociali abusive oppure da norme o pratiche istituzionali disfunzionali⁸⁴.

Come espresso in altra sede, infatti, storicamente, le Convenzioni internazionali a tutela dei diritti delle donne hanno sempre avuto come obiettivo principale non quello di proteggere le donne in quanto tali, ma quello di tutelarle dalle conseguenze negative di alcuni deprecabili e lesivi fenomeni, come, appunto, la discriminazione e la violenza⁸⁵.

Questa differenza “genetica” attinente alla tipologia di vulnerabilità determina, di conseguenza, anche la peculiare relazione tra questa categoria di persone – le donne vittime di discriminazione e violenza – e la specifico diritto soggettivo in questa sede analizzato, ovvero quello alla partecipazione democratica⁸⁶.

Già nel 1979, la Convenzione ONU sulla tutela della donna da ogni forma di discriminazione (CEDAW) - prima convenzione internazionale a tutela dei diritti delle donne – promosse misure specifiche per colmare il divario democratico esistente in molti Stati membri delle Nazioni Unite, nei quali la rappresentanza delle donne nelle strutture governative non era sufficientemente garantita⁸⁷.

A differenza della Convenzione sui Diritti Politici delle Donne del 1952 che si concentrava sul solo diritto di voto (attivo e passivo)⁸⁸, la CEDAW, già all’art. 4 introduce l’idea che possano essere necessarie misure speciali temporanee per superare le strutturali e diffuse disuguaglianze *de facto* esistenti tra i generi⁸⁹. All’art. 7 la stessa si spinge fino a

⁸⁴ È la c.d. pathogenic vulnerability, concezione elaborata in dottrina da C. MACKENZIE, W. ROGERS, S. DODDS (eds) *Vulnerability. New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford, 2014, 9. Sul concetto v. anche S. DE VIDO, *Le azioni di prevenzione e contrasto alla violenza domestica contro le donne nel diritto internazionale ed europeo*, in V. LORUBBIO, M. G. BERNARDINI, *Diritti umani e condizioni di vulnerabilità*, Trento, 2023, 265-266. E. PARIOTTI, *Vulnerability and Human Rights: Which Compatibility?* in *International Journal for Semiotics and Law* 36, 203, 1404. B. PASTORE, *Vulnerability, Human Rights, Adjudication in Peace Human Rights Governance*, 2024, 1, 10.

⁸⁵ V. LORUBBIO, *Violenza contro le donne e limiti delle convenzioni internazionali: solo una questione di diritti?* in *Ordine internazionale e diritti umani*, 5, 2022, 1178.

⁸⁶ Il divieto di discriminazione in relazione al diritto a partecipare agli affari pubblici è ulteriormente protetto da un altro strumento universale sui diritti umani, come la Convenzione sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale (ICERD) del 1965. All’articolo 5 dell’ICERD, gli Stati Parti si impegnano a proibire ed eliminare ogni forma di discriminazione razziale e a garantire a tutti, senza distinzione di razza, colore o origine nazionale o etnica, il godimento dei diritti politici, in particolare il diritto di partecipare alle elezioni tramite il voto e la possibilità di candidarsi alle elezioni sulla base del suffragio universale ed eguale. Per un approfondimento analitico ed esaustivo relativo alla ICERD si rinvia, su tutti, a P. THORNBERRY (ed.), *The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: A Commentary*, Oxford, 2016.

⁸⁷ P. SCHULZ, R. HALPERIN-KADDARI, B. RUDOLF, M. A. FREEMAN (eds.), *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and its Optional Protocol A Commentary*, (Second Edition), Oxford, 2023, 33-34.

⁸⁸ Cfr. General Assembly resolution 640(VII) “Convention on The Political Rights of Women”, 20.12.1952, disponibile su https://treaties.un.org/doc/treaties/1954/07/19540707%2000-40%20am/ch_xvi_1p.pdf (Ultimo accesso: 15.10.2024). Per la storia e un commento organico di questo strumento normativo v. UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, *The Convention on the Political Rights of Women. History and Commentary*, New York, 1955.

⁸⁹ Art. 4 CEDAW: «Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating *de facto* equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the

richiedere l'eliminazione di ogni discriminazione contro le donne nella vita politica e pubblica, imponendo agli Stati di adottare misure adeguate per garantire alle stesse, in condizione di parità con gli uomini, non solo il diritto di votare e di essere elette, ma anche di partecipare alla formulazione e all'attuazione delle politiche governative, di ricoprire cariche pubbliche a tutti i livelli, e di partecipare alle organizzazioni non governative che si occupano della vita politica e pubblica del Paese⁹⁰.

In seguito, il Comitato CEDAW avrà modo di precisare che l'obbligo di garantire l'uguaglianza delle donne nella vita pubblica e politica non si limita alle aree specificate nell'art. 7 ma comprende l'esercizio del potere politico in tutte le sue forme (legislative, giudiziarie, esecutive e amministrative), nonché il livello della pubblica amministrazione e la formulazione delle politiche a tutti i livelli (internazionale, nazionale, regionale e locale), includendo anche la partecipazione in ambiti della società civile (come consigli pubblici, comitati locali, partiti politici, sindacati, associazioni professionali ecc.)⁹¹, e considerando insufficiente un approccio formalistico o meramente programmatico⁹².

A tal riguardo, va riconosciuto anche l'ottimo lavoro svolto da un altro strumento normativo a tutela dei diritti delle donne, vale a dire la Convenzione di Istanbul del 2011⁹³ e dal relativo sistema di monitoraggio coordinato dal GREVIO, l'organismo di esperti indipendenti incaricato di verificare l'attuazione della Convenzione negli Stati parte⁹⁴.

La Convenzione di Istanbul si basa sul celebre sistema delle 3P, ovvero “*prevention*”, “*protection*” e “*prosecution*”, che indica la necessità di prevenire la violazione dei diritti, proteggere le vittime e perseguire in maniera efficace i colpevoli: nell'attuazione di questo schema, inoltre, risultano necessarie le politiche globali e coordinate, attuate tramite fattive collaborazioni tra tutte le istituzioni pertinenti, ivi comprese le istituzioni deputate alla tutela dei diritti umani e le organizzazioni non governative (ONG) e della società civile (OSC)⁹⁵.

maintenance of unequal or separate standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved [...]».

⁹⁰ Art. 7 CEDAW: «*States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country and, in particular, shall ensure to women, on equal terms with men, the right: (a) To vote in all elections and public referenda and to be eligible for election to all publicly elected bodies; (b) To participate in the formulation of government policy and the implementation thereof and to hold public office and perform all public functions at all levels of government; (c) To participate in non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country».*

⁹¹ COMMITTEE CEDAW, *General recommendation No. 25, on article 4, paragraph 1, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, on temporary special measures*, 2004, § 7.

⁹² *Ibidem* § 8

⁹³ La Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica adottata nel 2011 ed entrata in vigore nel 2014 è stata ratificata da 38 Stati europei (Albania; Andorra; Austria; Belgio; Bosnia-Erzegovina; Croazia; Cipro; Danimarca; Estonia; Finlandia; Francia; Georgia; Germania; Grecia; Islanda; Irlanda; Italia; Liechtenstein; Lussemburgo; Malta; Monaco; Montenegro; Paesi Bassi; Macedonia del Nord; Norvegia; Polonia; Portogallo; Repubblica di Moldova; Romania; San Marino; Serbia; Slovenia; Spagna; Svezia; Svizzera; Ucraina; Regno Unito) e nel 2023 dalla stessa Unione europea. Altri 7 Stati (Armenia; Bulgaria; Repubblica Ceca; Ungheria; Lettonia; Lituania; Repubblica Slovacca) hanno firmato ma non ancora ratificato la convenzione. Per un inquadramento sistematico e un commento articolo per articolo dello strumento normativo e del relativo meccanismo di monitoraggio, v., su tutti, S. DE VIDO, M. FRULLI, *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence: A Commentary on the Istanbul Convention*, Cheltenham – Northampton, 2023; v., anche R. MCQUIGG, *The Istanbul Convention, Domestic Violence and Human Rights*, Abingdon-New York, 2017.

⁹⁴ Per approfondire struttura, compiti e articolazioni del GREVIO v. M. BUSCEMI, *Locating GREVIO in the realm of international and regional human rights monitoring mechanisms* in S. DE VIDO, M. FRULLI, *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence: A Commentary on the Istanbul Convention*, cit., 755–769.

⁹⁵ Art. 7 Convenzione Istanbul.

Rispetto a queste ultime, la stessa Convenzione prevede precisi obblighi positivi in capo agli Stati che hanno il dovere di a) riconoscere, b) incoraggiare e c) sostenere, a tutti i livelli, la partecipazione delle ONG e OSC attive nella prevenzione e nella lotta alla violenza contro le donne, nonché d) di stabilire una cooperazione efficace con queste organizzazioni⁹⁶.

Questa disposizione si basa sull'assunto che solo attraverso la partecipazione attiva e strutturale delle ONG e delle OSC sia possibile un effettivo raggiungimento degli obiettivi della Convenzione, per primi quelli pertinenti alla prevenzione⁹⁷.

Sempre il GREVIO, inoltre, nella sua prima raccomandazione generale del 2021, relativa alla dimensione digitale della violenza contro le donne, raccomanda agli Stati parte di attuare una serie di misure preventive, tra cui il sostegno all'emancipazione e alla rappresentanza online delle donne e delle ragazze, tramite il rafforzamento della loro alfabetizzazione digitale e, soprattutto, della loro partecipazione diretta⁹⁸.

Il Comitato CEDAW, a sua volta, sottolinea l'importanza della partecipazione attiva delle donne nell'elaborazione di tutte le misure volte alla prevenzione, le quali dovrebbero essere «*designed and implemented with the participation of women, taking into account the particular situation of women affected by intersecting forms of discrimination*»⁹⁹.

Appare qui ancora una volta evidente il fondamentale ruolo attivo delle donne, ivi comprese le donne vittime, per rendere maggiormente effettiva una reale prevenzione per le stesse.

Pertanto, potremmo concludere che, in relazione alle donne in condizione di vulnerabilità, l'esercizio del diritto di partecipazione democratica ha come primo e principale obiettivo quello della prevenzione da ogni forma di discriminazione e violenza; al contempo, si può affermare che ogni atto istituzionale posto in essere a fini preventivi da parte delle donne consente alle stesse di partecipare alla co-costruzione della propria presenza nella società. Una forma di partecipazione questa che, ancor più rispetto a quelle in precedenza analizzate, implica il superamento di antichi steccati socio-culturali che, per anni, hanno avuto conseguenze anche sull'elaborazione normativa in questo ambito, disvelandone tutti i limiti¹⁰⁰.

Conseguentemente, è il caso di riaffermare l'assoluta necessità di affrontare efficacemente le cause profonde della discriminazione e della violenza che incidono sulla

⁹⁶ Art. 9 Convenzione Istanbul.

⁹⁷ Sul punto v. E. TRAMONTANA, *Non-Governmental Organizations and Civil Society* in S. DE VIDO, M. FRULLI, *Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence: A Commentary on the Istanbul Convention*, cit., 176.

⁹⁸ Cfr. GREVIO, General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women, 20.10.2021, § 51 (c), disponibile su <https://rm.coe.int/grevio-rec-no-on-digital-violence-against-women/1680a49147> (ultimo accesso: 16.10.2024).

⁹⁹ COMMITTEE CEDAW, *General recommendation No. 35, on gender-based violence against women, updating general recommendation No. 19*, 2017, § 28.

¹⁰⁰ Come sottolineava il GREVIO in un rapporto sull'Italia del 2020, non sono sufficienti le norme e le pene per contrastare un fenomeno come la violenza sulle donne ma è necessario utilizzare il potenziale educativo presente nelle norme come materiale performativo orientato all'edificazione di un nuovo approccio basato sulla reale ed effettiva uguaglianza tra i generi. Cfr. GREVIO/Inf(2019)18, cit., p. 280, disponibile su [https://hudoc.grevio.coe.int/eng?i=GREVIO-Inf\(2019\)18_Italy_Baseline_Evaluation_Report_eng-56](https://hudoc.grevio.coe.int/eng?i=GREVIO-Inf(2019)18_Italy_Baseline_Evaluation_Report_eng-56) (ultimo accesso 16.10.2024) in cui si legge: «[...] *The Istanbul Convention also represents an excellent pedagogical tool which could be further put to use in efforts to train professionals from different categories and to do away with methods and approaches which defeat its purposes and/or undermine its proper implementation*».

partecipazione effettiva delle donne, adottando misure che portino a una reale trasformazione delle opportunità, delle istituzioni e dei sistemi, affinché non siano più basati su paradigmi storicamente determinati da modelli di vita a predominanza maschile¹⁰¹.

4. Conclusioni

L'analisi finora effettuata, sebbene senza alcuna pretesa di esaustività in relazione ad un tema per sua natura molto ampio, può comunque consentire di pervenire ad alcune solide conclusioni.

La particolare condizione delle persone vulnerabili aiuta, infatti, a ricomprendere il senso più profondo del diritto di partecipazione, il quale, lungi dal poter essere considerato solo come un fine in sé, si presenta, piuttosto, come un mezzo per il raggiungimento di specifici obiettivi di tutela.

Si è potuto, infatti, osservare come la partecipazione si configuri come presupposto essenziale per realizzare, ad esempio, il diritto all'ascolto delle persone di età minore: partecipare per questa categoria di soggetti vuol dire, per prima cosa, poter essere ascoltati. Per le persone con disabilità la partecipazione diventa, invece, il mezzo per realizzare la loro piena ed effettiva inclusione: in questo caso, il partecipare diventa la forma privilegiata per essere inclusi nella società. Infine, per le donne vittime di discriminazione e di violenza, la partecipazione diviene il requisito indispensabile per prevenire ogni forma di abuso e di sopraffazione.

Orbene, è stata a più riprese segnalata la circolarità presente nel rapporto tra ascolto e partecipazione per i minori, inclusione e partecipazione per i disabili, e prevenzione e partecipazione per le donne vittime: in definitiva, ascolto, inclusione e prevenzione possono essere considerati presupposti e, al contempo, conseguenze del diritto di partecipazione democratica.

A ben vedere, inoltre, l'ascolto, l'inclusione e la prevenzione che conferiscono sostanza al diritto di partecipazione non sono altro che una diretta emanazione di un principio fondamentale posto alla base dell'intero sistema di tutela internazionale dei diritti umani, ovvero il principio di uguaglianza¹⁰²: più precisamente, volendo servirsi di una forma di equazione, si potrebbe sostenere che il diritto alla partecipazione sta al principio di uguaglianza "formale" come l'ascolto, l'inclusione e la prevenzione stanno al principio di

¹⁰¹ Cfr. COMMITTEE CEDAW, *General recommendation No. 25*, cit. § 10.

¹⁰² Riflette sul tema N. MAISLEY, *The International Right of Rights? Article 25(a) of the ICCPR as a Human Right to Take Part in International Law-Making in European Journal of International Law*, (Vol. 28), 1, 2017, 105 che afferma: «*The right to participate can thus be considered a direct derivation of the equal freedom of all individuals. Whenever there are political matters that ought to be collectively settled – as in this case – the equal standing of all persons mandates that they be settled by allowing the participation of everyone potentially affected by the decision. Otherwise, the decision will not only lack legitimacy, but it will also violate the rights of those excluded from the process.*». Prima ancora, M. KOSKENNIEMI, *What use for Sovereignty Today? in Asian Journal of International Law*, (vol 61), 1, 70 il quale sostiene che l'idea stessa di sovranità consente a ciascuno di avere «*the hope of experiencing the thrill of having one's life in one's own hands.*».

uguaglianza “sostanziale”.¹⁰³ Queste ultime consentono, infatti, a intere categorie di persone in condizione di maggiorata vulnerabilità di esercitare in maniera effettiva ed efficace quel diritto di partecipazione che, diversamente, rimarrebbe un ideale teorico (e retorico).

Infatti, se è incontestabile, come argomentato in dottrina, che il bene “intrinseco” della partecipazione democratica deriva dalla possibilità che questa offre di autorealizzazione, resa possibile dallo sviluppo del sé sociale come membro della comunità politica¹⁰⁴, è altrettanto vero che, senza gli opportuni correttivi, per le persone più vulnerabili risulterebbe illusorio raggiungere quella che secondo Jeremy Waldron è da considerare “*the ultimate justification*” del diritto di partecipazione, ovvero impedire «[...] *the insult, dishonor, or denigration that is involved when one person’s views are treated of less account than the views of others*»¹⁰⁵.

Come emerso nel corso della trattazione, poi, i “correttivi” innanzi citati assurgono a veri e propri obblighi positivi per gli Stati: in relazione a tutte e tre le categorie di vulnerabilità esaminate, infatti, sugli Stati parti alle diverse Convenzioni non insiste solo un generico obbligo di non discriminazione, quanto piuttosto obblighi specifici (relativi al diritto di ascolto per i minori, all’inclusione per i disabili e alla prevenzione per le donne vittime) volti a far sì che il diritto di partecipazione possa essere effettivamente esercitato da tutti. Per questa ragione non si può concordare con chi ritiene che il diritto di partecipazione, fuori dalla sua componente strettamente elettorale, possa configurarsi semplicemente come «*programmatic right*», avente carattere aspirazione ed esortativo ma privo di una sua attuale vincolatività¹⁰⁶.

D’altra parte, è pur vero che una reale implementazione del diritto di partecipazione delle persone particolarmente vulnerabili, come si è avuto modo di vedere, necessita del coinvolgimento dell’attore pubblico per eccellenza (lo Stato), non solo in via diretta, ma anche tramite il sostegno ai diversi attori privati di pubblico rilievo (associazioni di categoria, ONG, OSC, ecc.) e – auspicabilmente – ai contesti di prossimità essenziali al supporto e alla cura familiare e sociale.

Ecco perché appare essenziale l’attivazione (o riattivazione) di alcune indispensabili alleanze: l’alleanza intergenerazionale (minore-adulto), l’alleanza sociale (disabile-caregiver) e l’alleanza di genere (uomo-donna).

Queste alleanze, riflesso di quel dovere di solidarietà internazionalmente sancito¹⁰⁷, risulterebbero essenziali per conferire effettività al diritto di partecipazione delle categorie

¹⁰³ Sul rapporto tra principio di uguaglianza sostanziale e diritto di partecipazione v., S. FREDMAN, *Substantive equality revisited in International Journal of Constitutional Law* (Vol. 14) 3, 2016, 712–738.

¹⁰⁴ V. H. J. STEINER, *Political Participation as Human Right*, cit., 105.

¹⁰⁵ J. WALDRON, *Law and Disagreement*, Oxford, 1999, 238.

¹⁰⁶ Cfr. V. H. J. STEINER, *Political Participation as Human Right*, cit. 130-132 dove si afferma che: «*The right to political participation be viewed as a programmatic right, one responsive to a shared ideal but to be realized progressively over time in different ways in different contexts through invention and planning that will often have a programmatic character [...] I argue that the right to political participation can be better understood as sharing the programmatic character of many economic and social rights [...]. The notion of what it requires of governments will change significantly with ongoing national experiences [...]. The clearer if still open-textured character of the “elections” clause, together with the programmatic character of the “take part” clause, nourish the argument that Article 25 now expresses some “positive law” but also contains an aspirational or hortatory element which distinguishes it from most provisions of the International Covenants.*

¹⁰⁷ Cfr. Art. 1 UDHR: «Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti. Essi sono dotati di ragione e di coscienza e devono agire gli uni verso gli altri in spirito di fratellanza [...]» e Art. 28 UDHR: «Ogni individuo ha

esaminate, non solo in riferimento ai singoli Stati nazionali ma anche in relazione al loro ruolo all'interno della comunità internazionale nel suo insieme¹⁰⁸.

diritto ad un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati [...]». Sul rilievo del principio di solidarietà nel diritto internazionale v. R. WOLFRUM, C. KOJIMA (eds.), *Solidarity: A Structural Principle of International Law*, London-New York, 2009; più di recente, P. LEONARDI (ed.), *Solidarity in International Law. Challenges, Opportunities and The Role of Regional Organizations*, Oxon-New York-Torino, 2023; v. anche K. GOROBETS, *Solidarity as a practical reason: grounding the authority of International Law*, in *EUI Working Paper, European Society of International Law (ESIL) Paper*, 2/2022, 1-20.

¹⁰⁸ Sul diritto di partecipazione come diritto di partecipare non solo al governo del proprio Paese ma anche a quello internazionale cfr. N. MAISLEY, *The International Right of Rights? Article 25(a) of the ICCPR as a Human Right to Take Part in International Law-Making* in *European Journal of International Law*, Volume 28, Issue 1, 1 February 2017, Pages 89–113; N. Jones, *Self-Determination and the Right of Peoples to Participate in International Law-Making* in *British Yearbook of International Law*, 20.11.2021, 1-33. Lo stesso Consiglio per i diritti umani, nel 2018, ha ribadito l'importanza di concepire il diritto di partecipazione come diritto di partecipare non solo al governo del proprio Paese ma anche a quello della comunità internazionale. Cfr. HRC, *Report of the Thirty-ninth session*, 10–28 Settembre 2018, § 95-98 in cui si legge: «*The Human Rights Committee, in its general comment No. 25, recognized that the right to take part in the conduct of public affairs also covers the formulation and implementation of policy at the international and regional levels. Despite the importance of participation at the international level, the workings of international organizations continue to be opaque for most people. Decision-making at the regional and international levels may have a significant effect on the realization of human rights, as such decision-making has an impact on national legislation, policies and practices. It is thus necessary that such decisions are made in a transparent and accountable manner, with the participation of those who will be affected by those decisions, and in an environment respectful of public freedoms, which are fundamental and should also be protected at the international level. Civil society actors choosing to participate in regional and international meetings must be safe and not be subject to acts of reprisal. Those who participate at the supranational level often bring local and national concerns to the attention of the international community, thus connecting the international and local levels. For example, civil society actors have been instrumental in raising awareness at the regional and international levels of the rights of groups that are marginalized or discriminated against, and in empowering and giving voice to them. Such participation has also contributed to challenging social norms and the organizational culture of regional and international organizations. The forms and modalities of the participation of rights holders at the international level might vary according to the format and rules of the international forum concerned, and the nature and phase of the process. Participation may be ensured through different means, including the granting of observer, consultative or participatory status; advisory committees open to relevant stakeholders; forums and dialogues; webcasting of events; and general calls for comments. For rights holders to participate effectively at the international level, access to information is indispensable*».