

# Prime note sul Protocollo africano sui diritti delle persone anziane

di **Luigino Manca**  
Ricercatore di Diritto internazionale  
Sapienza – Università di Roma



# Prime note sul Protocollo africano sui diritti delle persone anziane \*

**di Luigino Manca**

Ricercatore di Diritto internazionale  
Sapienza – Università di Roma

**Sommario:** 1. Considerazioni introduttive riguardo alla più recente evoluzione del regime giuridico internazionale di tutela degli anziani. Piano del lavoro. 2. La terza età nel sistema africano dei diritti umani. Cenni. 2.1. *Segue:* La creazione del *Working Group* sulla tutela degli anziani e delle persone con disabilità. 3. Il Protocollo del 2016 sui diritti degli anziani. Analisi del contenuto normativo tra novità e conferme. 3.1. Il sistema di monitoraggio internazionale. 4. Brevi note di sintesi. Il rapporto tra l'attuale quadro normativo onusiano a tutela delle persone anziane e le iniziative di carattere regionale... in attesa di ulteriori prospettive di sviluppo.

## **1. Considerazioni introduttive riguardo alla più recente evoluzione del regime giuridico internazionale di tutela degli anziani. Piano del lavoro.**

In linea con i più recenti orientamenti a livello universale e le iniziative a carattere normativo, già intraprese in alcuni contesti regionali<sup>1</sup>, prosegue il lento cammino di rafforzamento della tutela internazionale della terza età. Il 31 gennaio 2016, infatti, la Conferenza dell'Unione Africana, organo supremo dell'ente, ha adottato un Protocollo opzionale alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, designato specificamente per la promozione e la protezione dei diritti delle persone anziane. L'Unione Africana si configura così come la seconda organizzazione internazionale regionale che, in ordine cronologico, ha avvertito la necessità di accrescere il livello di tutela degli anziani, spesso vittime

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Viene in rilievo a questo riguardo l'interessante prassi dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA). Nel 2015 l'Assemblea generale dell'OSA ha adottato, infatti, il primo trattato internazionale in materia, ossia la Convenzione inter-americana sulla protezione dei diritti umani degli anziani, entrata in vigore l'11 gennaio 2017. La Convenzione, il cui testo è disponibile sul sito [www.oas.org](http://www.oas.org), nel momento in cui si scrive (novembre 2017) è stata ratificata da 5 Stati (Argentina, Bolivia, Cile, Costa Rica e Uruguay). Prima della sua adozione i principali punti di riferimento normativi erano rinvenibili, oltre che nella Dichiarazione interamericana sui diritti e doveri dell'individuo del 1948, nel Patto di San Jose del 1969 e in particolare nel Protocollo addizionale al predetto Patto del 1988 sui diritti economici, sociali e culturali (noto anche come Protocollo di San Salvador) all'interno del quale è stata inserita una norma espressa concernente la protezione degli anziani (art. 17). Su questa Convenzione del 2015 v., tra gli altri, F. SEATZU, *Sulla Convenzione dell'Organizzazione degli Stati Americani sui diritti delle persone anziane*, in *Anuario español de derecho internacional*, 2015, pp. 349-366, nonché, sia consentito rinviare, a L. MANCA, *New Legal Developments in the Inter-American System of Human Rights: Some Observations on the Inter-American Convention on Protecting the Human Rights of Older Persons*, in *Rivista di studi politici*, 2017, pp. 116-134.

anche di discriminazioni multiple, attraverso l'elaborazione e successiva adozione di un apposito strumento di natura pattizia. Organizzazione internazionale che, peraltro, come si avrà modo di osservare nel prosieguo dello studio, già vanta una serie di misure, anche di natura specifica, nella materia considerata.

In termini generali, l'iniziativa normativa dell'Unione Africana non appare sorprendente, almeno per tutti coloro che hanno avuto modo di studiare ed approfondire il sistema africano di tutela dei diritti umani; un sistema certamente "giovane", rispetto ad altri, ma in rapida e continua evoluzione, peraltro, con un'attenzione peculiare volta alla promozione e protezione dei diritti di specifici gruppi di soggetti (come ad esempio donne, minori, sfollati interni, etc.)<sup>2</sup>. Ed è proprio in quest'ultimo contesto normativo che si colloca il citato Protocollo sulla tutela delle persone anziane. Protocollo che trae origine, come indicato espressamente nel Preambolo, dall'aumento «[...] *in the number and needs of Older Persons in Africa*»<sup>3</sup> e dunque dalla necessità che i governi africani predispongano «[...] *urgent measures aimed at addressing these needs* [...]».

Sotto il profilo quantitativo, infatti, secondo recenti dati resi disponibili dalle Nazioni Unite, il numero delle persone anziane, intendendosi con tale termine «*people aged 60 years or over*», era di circa «64 million in 2015»<sup>4</sup>; numero stimato in crescita per gli anni successivi<sup>5</sup>. In chiave comparativa, nel complesso, va segnalato che la consistenza della popolazione anziana in Africa risulta relativamente inferiore rispetto ad altre aree geografiche, come ad esempio il Nord America o l'America Latina e Caraibi, nonché nettamente più bassa con riferimento all'Asia<sup>6</sup>, ma, in ogni caso, si tratta di cifre significative che confermano l'indubbia "centralità" del tema. Si tratta infatti di dati sui quali occorre riflettere soprattutto in relazione al regime di protezione che può e deve essere accordato nei confronti della predetta popolazione.

Ciò premesso, il presente studio si propone di fornire una lettura critica del Protocollo africano, in particolare, per quanto attiene alla catalogazione dei diritti, senza ovviamente trascurare il sistema di garanzia.

---

<sup>2</sup> Non a caso, la Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti Commissione africana), nel corso della sua 19ª sessione straordinaria tenutasi dal 18 al 25 febbraio 2016 a Banjul (Gambia), ha approvato il progetto di Protocollo sulla protezione delle persone con disabilità in Africa. Cfr. African Commission on Human and Peoples' Rights, *Intersession Activity Report of Commissioner Yeung Kam John Yeung Sik Yuen*, del 2016, p. 5.

<sup>3</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>4</sup> Cfr. United Nations, *World Population Ageing*, New York, 2015, p. 7.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 1.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 4.

Sul piano metodologico, l'esame del Protocollo, sarà preceduto da un breve inquadramento sulla tutela dei diritti degli anziani nel sistema africano dei diritti umani, tenuto conto del fatto che specifiche norme al riguardo sono già contenute in altri strumenti normativi, anche a carattere vincolante, che tutelano i diritti umani in generale, nonché i diritti di specifici gruppi di individui.

## **2. La terza età nel sistema africano di protezione dei diritti umani. Cenni.**

Come si è accennato, l'adozione del Protocollo in esame è intervenuta in quadro normativo che, sia pure in termini generali, già include gli anziani nell'alveo delle persone oggetto di protezione<sup>7</sup>. Più dettagliatamente, il predetto quadro normativo si basa su atti appartenenti alle categorie del *soft law* e dell'*hard law*. Con riferimento alla prima tipologia di atti viene in rilievo, in particolare, l'*African Union Policy Framework and Plan of Action on Ageing*, adottato nel 2002 nel corso della 38<sup>a</sup> sessione della Conferenza dell'Unione Africana, tenutasi a Durban (Sud Africa). L'atto appena citato, peraltro espressamente richiamato nello stesso preambolo del Protocollo in esame, ha rappresentato e tuttora costituisce un riferimento normativo fondamentale per gli Stati membri dell'Unione Africana, chiamati ad individuare ed approntare strategie, politiche e misure di protezione dei diritti degli anziani. In particolare, pur avendo una natura eminentemente programmatica, esso è espressione dell'orientamento generale dell'organizzazione internazionale sul tema specifico oggetto di esame. La rilevanza del predetto atto è collegata anche al fatto che già in occasione della sua adozione è stata esplicitamente manifestata la necessità di pervenire all'elaborazione di un Protocollo *ad hoc* dedicato agli anziani. Ad essi si aggiunge la Dichiarazione di Kigali (Ruanda) adottata dalla prima Conferenza ministeriale dell'Unione Africana sui diritti dell'uomo tenutasi l'8 maggio 2003. Quest'ultimo documento, riprendendo la raccomandazione contenuta nel citato *Union Policy Framework and Plan of Action*, rinnova l'invito rivolto agli Stati «[...] to develop a Protocol on the protection of the rights of the elderly and persons with disabilities»<sup>8</sup>. Si tratta, come è agevole scorgere, di un ulteriore precedente normativo che non può essere taciuto soprattutto ai fini della presente indagine.

---

<sup>7</sup> Sulla tutela internazionale della terza età nel contesto dell'Unione Africana v., tra gli altri, YEUNG KAM JOHN YEUNG SIK YUEN, *The Rights of Older Persons and Persons with Disabilities in Africa*, in M. SSENYONJO, *The African Regional Human Rights System. 30 Years after the African Charter on Human and Peoples' Rights*, Leiden, Boston, 2012, pp. 213-231; C. MARTÍN, D. RODRIGUEZ-PINZÓN, B. BROWN, *Human Rights of Older People. Universal and Regional Legal Perspectives*, Dordrecht, 2015, pp. 307-330; I. DORON, B. SPANIER, O. LAZAR, *The Rights of Older Persons within the African Union*, in *Elder Law Review*, 2016, pp. 1-44.

<sup>8</sup> Cfr. *Kigali Declaration*, par. 20.

Ancora più importanti sono però le specifiche norme a tutela degli anziani previste nei cd. strumenti di *hard law*. Sotto quest'ultimo profilo, la citata Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli (nota anche come Carta di Banjul), del 1981, è il primo atto meritevole di attenzione<sup>9</sup>, anche per alcuni profili innovativi che caratterizzano la catalogazione dei diritti protetti e che vengono in rilievo, almeno in parte, proprio nella materia considerata. A differenza di analoghi strumenti regionali a tutela dei diritti umani<sup>10</sup>, la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti Carta africana), infatti, all'art. 18, par. 4, prevede espressamente che «*Older persons and people with disabilities shall also have the right to special measures of protection in keeping with their physical or moral needs*»<sup>11</sup>. Pur trattandosi di una disposizione con un evidente carattere programmatico, che lascia dunque ampio margine di discrezionalità agli Stati parte nell'individuazione delle citate “special measures of protection”, essa risulta particolarmente significativa. Il suo “valore aggiunto” va ricercato nel superamento dell'impostazione tradizionale contenuta in alcuni strumenti onusiani, ma non solo, sui diritti umani – nella specie la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ed i successivi Patti internazionali sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali – che inseriscono la tutela degli anziani nell'ambito del più generale principio di non

---

<sup>9</sup> Sulla Carta africana è presente un'articolata bibliografia. Cfr., tra gli altri, H. GHERARI, *The African Charter on Human and Peoples' Rights: A Legal Analysis*, in *Virginia Journal of International Law*, 1982, pp. 667-714; J. FIERENS, *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1990, pp. 235-248; O. OMOUZURIKE, *The African Charter on Human Rights and Peoples' Rights*, La Haye, 1997; S. DOUMBE-BILLE, *La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples*, in *Annuaire international des droits de l'Homme*, 2006, pp. 139-158; M. KAMTO (sous la direction de), *La Charte africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2011; M. SINHA, *African Charter on Human and Peoples' Rights and Protection of Human Rights*, in *Indian Journal of International Law*, 2013, pp. 599-610.

<sup>10</sup> Ci riferiamo ovviamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. È ben noto, che la Convenzione non contiene alcuna disposizione che espressamente abbia ad oggetto la tutela degli anziani; tuttavia un importante contributo al riguardo è stato dato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Su questa giurisprudenza cfr. B. SPANIER, *Older Persons' Use of the European Court of Human Rights*, in *Journal of Cross Cultural Gerontology*, 2013, pp. 407-420. Sul tema v. anche B. MIKOLAJCZYK, *Is the ECHR Ready for Global Ageing?*, in *The International Journal of Human Rights*, 2013, pp. 511-529; M. DE PAUW, *Interpreting the European Convention on Human Rights in Light of Emerging Human Rights Issues: An Older Person's Perspective*, in *Human Rights & International Legal Discourse*, 2014, pp. 235-257.

<sup>11</sup> Il corsivo è nostro.

discriminazione<sup>12</sup>. Principio basilare, la cui importanza è stata ampiamente richiamata in dottrina<sup>13</sup>, e che ovviamente viene in rilievo anche in relazione alla Carta africana in parola<sup>14</sup>, ma solo ai fini di offrire una tutela aggiuntiva rispetto a quella specificamente prevista dalla citata disposizione convenzionale. In altre parole, il tratto distintivo rispetto ai predetti atti a carattere universale è individuato, da un lato, nel fatto che il principio di non discriminazione non rappresenta l'unico parametro normativo di riferimento in termini di tutela e dall'altro nella consequenziale previsione di un obbligo mirato di protezione a carico degli Stati parti.

Questa prospettiva particolarmente attenta alla tutela dei diritti degli anziani è stata confermata anche in alcuni dei successivi Protocolli addizionali alla citata Carta africana. Si può menzionare al riguardo il Protocollo sui diritti delle donne, adottato a Maputo nel 2003<sup>15</sup>. L'art. 22, rubricato "Protezione speciale per le donne anziane", prevede *inter alia* disposizioni in materia di accesso al lavoro e alla formazione professionale, nonché riguardo alla libertà dalla violenza, incluso l'abuso sessuale.

---

<sup>12</sup> Il principio di non discriminazione sancito nei predetti atti non include espressamente l'età nell'elenco delle cause di discriminazione vietate. È del tutto evidente che si tratta di un elenco meramente esemplificativo, anche alla luce dell'uso della locuzione «or other status». D'altro canto, questo carattere è stato confermato dalla stessa prassi degli organi di controllo dei due Patti internazionali, in particolare, attraverso lo strumento dei *General Comments*; prassi che espressamente include l'età tra le cause di discriminazione vietate. Per una lettura dell'orientamento del Comitato delle Nazioni Unite per i diritti economici, sociali e culturali cfr., il *General Comment* n. 6 «The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons», del 1995, par. 12, nonché il *General Comment* n. 20 «Non-discrimination in Economic, Social and Cultural Rights», E/C.12/GC/20, del 2009, par. 29. In generale, sul tema della tutela degli anziani nell'ambito del Patto sui diritti economici, sociali e culturali v. F. SEATZU, *The Rights of Older Persons and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Mediterranean Journal of Human Rights*, 2011, pp. 255-278, nonché C. MARTIN, D. RODRIGUEZ-PINZÓN, B. BROWN, *Human Rights of Older People. Universal and Regional Legal Perspectives*, cit..

<sup>13</sup> Sulla rilevanza del principio di non discriminazione con riferimento alla condizione delle persone anziane v. per tutti M.R. SAULLE, *La terza età nel diritto internazionale e nazionale*, in L. ROSSI CARLEO, M.R. SAULLE, L. SINISCALCHI (a cura di), *La terza età nel diritto interno ed internazionale*, Napoli, 1997, spec. p. 251.

<sup>14</sup> L'art. 2 della Carta africana statuisce infatti che «[e]very individual shall be entitled to the enjoyment of the rights and freedoms recognized and guaranteed in [...] Charter without distinction of any kind such as race, ethnic group, colour, sex, language, religion, political or any other opinion, national and social origin, fortune, birth or other status».

<sup>15</sup> Sul Protocollo v., tra gli altri, K.S.A. EBOKU, *A New Hope for African Women: Overview of Africa's Protocol on Women's Rights*, in *Nordic Journal of African Studies*, 2004, pp. 264-274; N. DYANI, *Protocol on the Rights of Women in Africa*, in *African Human Rights Law Journal*, 2006, pp. 166-187; R. KARUGONJO-SEGAWA, *How African Law protects Women: The Maputo Protocol*, in S. LAGOUTTE, N. SVANEKER (sous la direction de), *Les droits de la femme et de l'enfant: réflexions africaines*, Paris, 2011, pp. 28-60.

## **2.1. Segue: La creazione del Working Group sulla tutela degli anziani e delle persone con disabilità.**

Ancora, non meno rilevanti sono le iniziative di carattere “istituzionale” intraprese sempre dall’Unione Africana, espressione anch’esse di una crescente sensibilità rispetto alla tematica in esame.

Sin dal 2007 è stato creato infatti un *Focal Point* sui diritti degli anziani in Africa<sup>16</sup>, successivamente trasformato in *Working Group* con una competenza più ampia che include anche la promozione dei diritti delle persone con disabilità<sup>17</sup>. La creazione del predetto Gruppo, la cui composizione è stata nel tempo oggetto di ampliamento<sup>18</sup>, trae origine, come si legge nel Preambolo della stessa risoluzione istitutiva, anche dalla necessità di facilitare il processo di redazione dell’auspicato Protocollo addizionale dedicato alla tutela degli anziani cui si è fatto riferimento.

Per quanto attiene alle sue funzioni, non potendo che limitarci ad alcuni essenziali rilievi, è utile sottolineare preliminarmente che in termini generali, la risoluzione istitutiva, pur apportando qualche modifica all’assetto delle competenze proprie del *Focal Point*, attribuisce al *Working Group* per lo più compiti di promozione dei diritti; più dettagliatamente, questa attività è svolta attraverso l’organizzazione di «comprehensive brainstorming sessions to articulate the rights of older persons», la preparazione di ricerche, anche di natura comparativa, sui vari aspetti concernenti i diritti umani degli anziani, la presentazione di rapporti alla Commissione africana, nonché, *inter alia*, l’identificazione di casi di buone prassi che successivamente possano essere riprese negli Stati membri.

Ed è proprio in questo importante contesto istituzionale<sup>19</sup>, peraltro aperto alla partecipazione della società civile, in particolare delle Organizzazioni non governative, che si è pervenuti alla redazione del Protocollo sui diritti degli anziani che sarà oggetto di disamina nelle successive pagine.

---

<sup>16</sup> Cfr. Risoluzione n. 106 «on the Rights of Older Persons in Africa», adottata dalla Commissione africana in occasione della 41 sessione ordinaria tenutasi ad Accra (Ghana) dal 16 al 30 maggio 2007, nonché, sempre del medesimo organo, la Risoluzione n. 118 «on the Establishment and Appointment of a Focal Point on the Rights of Older Persons in Africa», del 28 novembre 2007.

<sup>17</sup> Cfr. Risoluzione n. 143 «on the Transformation of the Focal Point on the Rights of Older Persons in Africa into a Working Group on the Rights of Older Persons and People with Disabilities in Africa», adottata dalla Commissione africana il 27 maggio 2009.

<sup>18</sup> Cfr. la Risoluzione n. 170 «to Increase Members of the Working Group on Older Persons and People with Disabilities in Africa», adottata dalla Commissione africana il 24 novembre 2010.

<sup>19</sup> La citata Risoluzione n. 118 del 2007 aveva attribuito all’allora *Focal Point* il mandato di «[t]o liaise with the African Union Commission to convene an Experts Meeting composed of Members of the African Commission on Human and People’s Rights, Experts from the African Union Member States and civil society organizations, with a view to rafting a Protocol to the African Charter on the Rights of Older Persons in Africa [...]».

### 3. Il Protocollo del 2106 sui diritti degli anziani. Analisi del contenuto normativo tra conferme e novità

Il Protocollo, come si è detto, è stato adottato nel 2016 e nel momento in cui si scrive non è ancora entrato in vigore sul piano internazionale non essendo stata soddisfatta la condizione sospensiva contenuta all'art. 26 e che prevede il deposito di 15 ratifiche da parte degli Stati membri dell'Unione Africana<sup>20</sup>.

Il Preambolo del Protocollo richiama i precedenti normativi a tutela degli anziani contenuti in atti di *hard law* e *soft law* adottati sia dall'Unione Africana sia da talune organizzazioni internazionali a vocazione universale (segnatamente le Nazioni Unite e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro)<sup>21</sup>. Ciò a voler sottolineare il carattere complementare della protezione offerta dal Protocollo rispetto a quella derivante dalla normativa a carattere universale. Le principali criticità che affliggono le persone anziane, sulle quali è sollecitata l'attenzione degli Stati, sono anch'esse espressamente riportate nel Preambolo ed hanno ad oggetto, a titolo meramente esemplificativo, l'equa distribuzione delle risorse, le opportunità di impiego, l'accesso ai servizi sanitari, nonché l'accesso ai cd. «basic social services», tra i quali si menzionano il cibo e l'acqua.

A parte il Preambolo, già citato, il Protocollo, complessivamente, si compone di 32 articoli che regolano, *inter alia*, i diritti e le libertà degli anziani, i loro doveri, nonché il sistema di garanzia. Si segnala che in regime di discontinuità rispetto ai precedenti Protocolli addizionali alla Carta africana, ma perfettamente in linea con la prassi più recente a livello universale<sup>22</sup>, il Protocollo in esame prevede poi una specifica norma, rubricata «Popularization of the Protocol», all'evidenza tesa ad assicurare un'ampia diffusione dei diritti e delle libertà protetti dallo strumento convenzionale.

Rimanendo nell'ambito delle considerazioni a carattere generale alcune norme meritano di essere sottolineate e in particolare l'art. 2 dedicato agli obblighi degli Stati parte. Il par. 1 pone a carico degli Stati due tipologie di obblighi; da un lato, l'obbligo di riconoscere («shall recognize») i diritti e le libertà contenute nel Protocollo e dall'altro, l'obbligo di impegnarsi («shall undertake») ad adottare tutte le misure legislative o di qualsiasi altra natura necessarie «to give effect to them». Ancor più interessante è però il

---

<sup>20</sup> La situazione appare tutt'altro che confortante; al momento, infatti, il Protocollo è stato firmato (ma non ancora ratificato) solo da quattro Stati (Benin, Ghana, Sierra Leone e Zambia). I dati sullo stato delle ratifiche sono disponibili sul sito dell'Unione Africana, <https://au.int/en/treaties> (ultimo accesso 14 novembre 2017).

<sup>21</sup> Sulla normativa dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) cfr. F. MARTUCCELLI, *La terza età e gli Istituti specializzati delle Nazioni Unite*, in L. ROSSI CARLEO, M.R. SAULLE, L. SINISCALCHI (a cura di), *La terza età nel diritto interno ed internazionale*, cit., pp. 283-290.

<sup>22</sup> Si pensi al Protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, nonché al Protocollo opzionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino, adottati rispettivamente nel 2008 e nel 2011.



paragrafo successivo secondo cui gli «States Parties *shall ensure* that the 1991 United Nations Principles of Independence, Dignity, Self-fulfilment, Participation and Care of Older persons are included in their national laws and are legally binding as the basis for ensuring their rights»<sup>23</sup>. Si tratta di una disposizione che all'evidenza prevede un rinvio ai Principi delle Nazioni Unite sulla tutela degli anziani approvati dall'Assemblea generale con una risoluzione del 1991<sup>24</sup>; rinvio per effetto del quale i predetti Principi assumono carattere vincolante, nonché parametro di riferimento essenziale per la successiva legislazione interna volta a garantire alle persone considerate l'esercizio dei loro diritti.

Proseguendo nella disamina del Protocollo, il divieto di discriminazione (art. 3), già contenuto nella citata Carta africana, viene ribadito e formulato in termini più ampi, con maggior dettaglio e concretezza. Beneficiari della norma, in termini generali, sono tutti gli anziani (siano essi, ad esempio, cittadini ovvero stranieri)<sup>25</sup>. Il predetto divieto è ulteriormente ribadito nella parte in cui si impone l'obbligo di assicurare l'uguaglianza di trattamento in materia di impiego (art. 6), nonché l'uguaglianza formale degli anziani davanti alla legge (art. 4). Il perseguimento dell'uguaglianza di trattamento fra lavoratori, a prescindere dall'età, costituisce un obiettivo tuttora di indiscutibile rilevanza, da tempo affermato anche a livello universale, oltre che sul piano regionale. Non a caso, lo stesso Segretario generale delle Nazioni Unite sin dal suo primo rapporto sulla situazione dei diritti umani degli anziani ha inserito proprio le discriminazioni basate sull'età nei rapporti di lavoro tra le principali, oltre che diffuse, problematiche che si riscontrano «around the world»<sup>26</sup>.

La tutela di altri diritti fondamentali, come ad esempio la salute e l'istruzione, è del pari garantita da specifiche norme pattizie (rispettivamente gli artt. 15 e 16 del Protocollo), in linea con la prassi di taluni organismi di controllo che operano nel quadro delle Nazioni Unite e segnatamente quella del Comitato per i diritti economici, sociali e culturali<sup>27</sup>. In particolare, la norma dedicata al diritto alla salute risulta formulata in termini dettagliati, prevedendo obblighi specifici, anche di diversa natura. Il par. 1, dell'art. 15, statuisce che gli Stati parte «*shall guarantee* the rights of Older Persons to access health services that meet their specific needs». La disposizione in tutta evidenza ha carattere precettivo e pertanto offre ai destinatari una tutela più ampia, a differenza del paragrafo successivo secondo cui gli Stati «*shall take*

---

<sup>23</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>24</sup> Cfr. Risoluzione 46/91 «Implementation of the International Plan of Action on Ageing and related activities» del 16 dicembre 1991.

<sup>25</sup> Va segnalato che, a differenza dell'*African Union Policy Framework and Plan of Action on Ageing*, il Protocollo non prevede una norma espressa a tutela dei migranti anziani.

<sup>26</sup> Cfr. il Rapporto «Follow-up to the International Year of Older Persons: Second World Assembly on Ageing», A/66/173 del 22 luglio 2011, p. 5.

<sup>27</sup> Cfr. *General Comment* n. 6, cit.

*reasonable measures to facilitate* access to health services and medical insurance cover for Older Persons within available resources». Peraltro, l'uso del verbo «to facilitate», in luogo di «to guarantee», ne indebolisce ulteriormente la portata.

Del tutto peculiare, e pertanto merita di essere segnalato, è l'obbligo contenuto nel par. 3 della norma in commento. Il predetto paragrafo appare molto esigente ed ha finalità preventiva; con notevole precisione di dettato esso stabilisce infatti che gli Stati «*shall ensure the inclusion of geriatrics and gerontology in the training of health care personnel*»<sup>28</sup>. Si tratta di una evoluzione positiva che sostanzialmente impone alle parti contraenti la generale fondamentale obbligazione di procedere ad una adeguata formazione di coloro, professionisti e personale, che lavorano in tutti i livelli della sanità; formazione, come risulta evidente anche ad una prima lettura, il cui contenuto è già predeterminato in modo preciso. In termini generali, la citata disposizione va letta congiuntamente ad un analogo obbligo di formazione, che presenta anch'esso una palese connotazione preventiva, contenuto nel par. 3 dell'art. 4, anche se formulato in modo assolutamente generico, secondo cui gli Stati «[...] *shall [...] ensure that law enforcement organs at all levels are trained to effectively interpret and enforce policies and legislation to protect the rights of Older Persons*»<sup>29</sup>.

Particolarmente importanti sono poi le disposizioni pattizie volte a proteggere gli anziani, soprattutto le donne, dalle cd. pratiche tradizionali pregiudizievoli, incluse le «witchcraft accusations», che incidono negativamente sul loro benessere, la salute e la dignità (art. 8)<sup>30</sup>. Al riguardo, in chiave repressiva, gli Stati hanno l'obbligo di vietare e configurare come reato nelle legislazioni nazionali il ricorso alle predette pratiche, nonché di adottare tutte le misure necessarie volte alla loro eliminazione. Norme di analoga portata, finalizzate al contrasto delle pratiche tradizionali pregiudizievoli, sono contenute in diversi atti a carattere universale<sup>31</sup>, nonché in altri strumenti africani relativi ai diritti umani e in particolare nel citato

---

<sup>28</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>29</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>30</sup> La definizione delle «pratiche tradizionali pregiudizievoli» o «nefaste» è contenuta nel Preambolo del Protocollo. Con tale espressione si intende fare riferimento a «[...] traditional beliefs, attitudes and practices which violate the fundamental rights of Older persons such as their right to life, dignity and physical integrity».

<sup>31</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, la Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne, adottata nel 1979 ed in vigore, sul piano internazionale, dal 1981, in particolare artt. 2, lett. f) e 5, lett. a). Sempre a questo riguardo, è appena il caso di segnalare che l'organo di controllo della Convenzione in parola ha elaborato specifiche *General Recommendations*, talvolta, anche congiuntamente ad altri *treaty bodies* onusiani (in proposito cfr. la più recente *Joint General Recommendation* No. 31 «on harmful practices», adottata assieme al Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del bambino nel 2014).

Protocollo alla Carta di Banjul sui diritti delle donne<sup>32</sup> e nella Carta africana sui diritti ed il benessere del minore del 1990<sup>33</sup>.

Sempre in un regime di continuità con il citato Protocollo sui diritti delle donne e, si potrebbe aggiungere, con le raccomandazioni del Comitato delle Nazioni Unite contro ogni forma di discriminazione nei confronti delle donne<sup>34</sup>, specifica tutela è accordata alle donne anziane (art. 9), nonché a gruppi vulnerabili come gli anziani con disabilità (art. 13), entrambi spesso vittime di discriminazione multipla.

Sono peraltro individuate situazioni di rischio grave (nella specie conflitti e disastri naturali) per le quali gli Stati devono prevedere, anche in siffatte circostanze di emergenza, un adeguato regime di protezione (art. 14). La norma da ultimo richiamata assume particolare rilevanza se si tiene conto del contesto geografico in cui il Protocollo è stato adottato e dovrebbe produrre effetti giuridici; contesto – come è noto – caratterizzato spesso da gravi calamità naturali, instabilità e soprattutto guerre che comportano un drammatico coinvolgimento di milioni di persone, civili inermi, inclusi gli anziani. Per altro verso, come è sin troppo agevole osservare, la norma ribadisce la fondamentale e ben nota interazione esistente tra i diritti umani ed il diritto internazionale umanitario<sup>35</sup>.

Una riflessione a parte meritano poi gli artt. 17 e 18 che regolano rispettivamente la partecipazione ai programmi culturali, nonché alle attività sportive e ludiche, e l'importante principio di accessibilità. Entrambe le norme, ancorché abbiano carattere non *self executing*, sono di indiscutibile rilevanza, in particolare, nella lotta ai fenomeni dell'esclusione sociale e dell'isolamento. Il rispetto effettivo di tali norme garantisce infatti agli anziani la possibilità di vivere in modo autonomo e di partecipare attivamente a tutti gli aspetti della vita quotidiana, come espressamente raccomandato, nel quadro delle Nazioni Unite, dallo stesso *Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons* nel suo rapporto su «Autonomy and care of older persons» del 2015<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. Art. 5 del Protocollo. Si segnala che nello strumento in parola la definizione di “pratica tradizionale pregiudizievole” risulta essere parzialmente diversa. Ai sensi dell’art. 1, lett. g), con tale espressione si intende «all behaviour, attitudes and/or practices which negatively affect fundamental rights of women and girls, such as their right to life, health, dignity, education and physical integrity».

<sup>33</sup> Cfr. Art. 21 della Carta africana.

<sup>34</sup> Cfr. in proposito la *General Recommendation* N. 27 «on older women and protection of their rights» del 16 dicembre 2010.

<sup>35</sup> In generale, per un inquadramento sui rapporti tra diritti umani e diritto internazionale si rinvia a E. GREPPI, *Diritto internazionale umanitario dei conflitti armati e diritti umani: profili di una convergenza*, in *La Comunità internazionale*, 1996, pp. 473-498; ID. *I crimini dell'individuo nel diritto internazionale*, Torino, 2012, pp. 36-58; O. ORAKHELASHVILI, *The Interaction between Human Rights and Humanitarian Law: Fragmentation, Conflict, Parallelism, or Convergence?*, in *European Journal of International Law*, 2008, pp. 161-182;

<sup>36</sup> Cfr. il Rapporto del 13 agosto 2015 (doc. A/HRC/30/43). Il citato Esperto indipendente è stato istituito solo recentemente dal Consiglio dei diritti umani e per la precisione nel 2013. Come è noto, si tratta di una figura

Non possono concludersi questi cenni senza aver fatto riferimento all'art. 21, rubricato "Coordination and Data Collection", che contempla varie disposizioni volte *inter alia* a favorire la raccolta di dati statistici sugli anziani e soprattutto lo sviluppo di meccanismi nazionali di monitoraggio. Sempre in chiave comparativa, va detto che disposizioni più o meno analoghe sono rinvenibili in alcuni strumenti internazionali a carattere universale in materia di diritti umani<sup>37</sup>.

Per quanto attiene alla raccolta dei dati statistici, il par. 1 della norma in commento impone agli Stati di creare un sistema nazionale di informazione statistica sugli anziani; disposizione quest'ultima che conferma l'acquisita consapevolezza dell'importanza dei predetti dati anche ai fini dell'elaborazione di adeguate politiche e strategie volte alla promozione e alla tutela dei diritti degli anziani, nonché del monitoraggio sull'attuazione delle stesse. D'altro canto, indicazioni in questo senso sono state chiaramente formulate anche dal Segretario generale delle Nazioni Unite; tanto è vero che ha invitato l'Assemblea generale «[...] to recommend that Member States enhance their capacity regarding more effective data collection, statistics and qualitative information»<sup>38</sup>. Ancor più dettagliatamente, il Segretario generale ha precisato che «[d]ata should be collected with particular attention to older persons in urban, suburban and rural areas, as well as older persons in situations of vulnerability, such as older women or older persons living in poverty»<sup>39</sup>.

Il paragrafo successivo, come anticipato, prevede l'obbligazione per le parti contraenti di creare un «national mechanism on ageing» al quale risultano genericamente attribuiti i compiti di «asses, monitor,

---

istituzionale che si inserisce nell'ambito delle cd. procedure speciali tematiche di controllo del Consiglio ed suo mandato è regolato dalla Risoluzione 24/20 dell'8 ottobre 2013. Sulle procedure speciali v., in generale, I. NIFOSI, *The UN Special Procedures in the Field of Human Rights*, Antwerpen, Oxford, 2005 e più recentemente A. NOLAN, R. FREEDMAN, T. MURPHY (eds.), *The United Nations Special Procedures System*, Leiden, 2017.

<sup>37</sup> Il collegamento di questa norma è con la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità adottata dall'Assemblea generale nel 2006. Anche la predetta Convenzione, infatti, dà particolare enfasi alla raccolta dei dati statistici (artt. 31) e all'applicazione, nonché, con significative differenze rispetto al Protocollo in commento, al monitoraggio della stessa a livello nazionale (art. 33). Per un commento sulle citate norme convenzionali cfr. R. FORASTIERO, *Article 31 [Statistics and Data Collection]*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Conventions on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, Cham, 2017, pp. 557-568; L. F. ASTORGA GATJENS, *Analysis of Article 33 of the UN Convention: The Critical Importance of National Implementation and Monitoring*, in *Sur International Journal on Human Rights*, 2011, pp. 71-83; G. DE BECO, *Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Leiden, 2013, nonché, sia consentito rinviare a L. MANCA, *Article 33 [National Implementation and Monitoring]*, in V. DELLA FINA, R. CERA, G. PALMISANO (eds.), *The United Nations Conventions on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary*, cit., pp. 591-606.

<sup>38</sup> Cfr. il Rapporto «Follow-up to the International Year of Older Persons: Second World Assembly on Ageing», A/66/173, cit., p. 19.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

*evaluate* the integration and implementation of Older Persons' rights in national policies, strategies and legislation [...]»<sup>40</sup>.

La disposizione in tutta evidenza risulta però formulata con una terminologia piuttosto vaga, senza importanti indicazioni di carattere sostanziale. In particolare, l'interrogativo che la disposizione lascia emergere è capire cosa significhi "meccanismo nazionale"; essa, infatti, non specifica la natura del predetto "meccanismo" e nella specie se debba trattarsi di un "meccanismo nazionale indipendente". Ipotesi quest'ultima vivamente auspicata, sulla scia di importanti precedenti normativi al riguardo a livello universale<sup>41</sup>, anche ai fini di un migliore e, soprattutto, concreto esercizio delle funzioni di monitoraggio ad esso assegnate dal Protocollo.

Sotto questo profilo, non è da escludere, anzi è del pari auspicabile, che un ruolo fondamentale possa essere esercitato, oltre che dalle organizzazioni non governative, dalle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani (cd. NHRIs)<sup>42</sup> tenuto conto, alla luce dei dati contenuti nel recente rapporto dell'UNDP pubblicato nel 2016, della loro ampia diffusione nel Continente africano<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Il corsivo è nostro.

<sup>41</sup> Sul punto viene in rilievo il già citato art. 33 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. In particolare, il par. 2, prevede l'obbligazione generale per gli Stati di istituire ovvero mantenere, qualora già esistenti, "meccanismi nazionali indipendenti"; meccanismi, giova precisare, che devono essere creati sulla base di specifici parametri, indicati dalla medesima disposizione in parola, e segnatamente tenendo conto dei Principi di Parigi relativi allo *status* delle istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani, adottati dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 48/134 «National institutions for the promotion and protection of human rights», del 20 dicembre 1993. Per un commento sui predetti Principi v., per tutti, G. DE BECO, R. MURRAY, *A Commentary on the Paris Principles on National Human Rights Institutions*, Cambridge, 2015.

<sup>42</sup> Sulle istituzioni nazionali per la promozione e la tutela dei diritti umani è presente un'ampia letteratura, cfr., tra gli altri, B.G. RAMCHARAN, *The Protection Role of National Human Rights Institutions*, Leiden, 2006; A.E. POHJIOLAINEM, *The Evolution of National Human Rights Institutions. The Role of the United Nations*, The Danish Institute for Human Rights, Copenhagen, 2006; S. GUO, *Effectiveness of National Human Rights Institutions in International Human Rights Law: Problems and Prospects*, in *Asian Yearbook of International Law*, 2011, pp. 101-127; E. DECAUX, *Les institutions nationales de protection des droits de l'homme, nouveaux acteurs des relations internationales*, Collection Les Conférences Publiques du Centre d'Excellence Jean Monnet, Université Pierre-Mendès-France, Grenoble, 2012, pp. 1-12; K. MEUWISSEN, *NHRIs and the State: New and Independent Actors in the Multi-layered Human Rights System*, in *Human Rights Law Review*, 2015, pp. 441-484; E. SANTIEMMA, *Le istituzioni nazionali per la promozione e la protezione dei diritti umani*, Roma, 2016.

<sup>43</sup> Secondo il predetto rapporto «NHRIs are integral part of the structure for the human rights protection system in Africa, with 47 NHRIs established on the continent out of 54 UN member states». Cfr. United Nations Developed Programme (UNDP), *Study on the State of Human Rights Institutions (NHRIs) in Africa*, 2016, p. 4. In generale, sul ruolo delle predette istituzioni nel Continente africano v. R. CAVER, P. HUNT, *National Human Rights Institutions in Africa*, in K. HOSSAIN at al., *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices: National Experiences throughout the World*, The Hague, 2000, pp. 733-758; R. MURRAY, *The Role of National Human Rights Institutions at the International and Regional Levels: The Experience of Africa*, Oxford, 2007; L. SEKAGGYA, *Africa and International Human Rights: Assessing National Human Rights Institutions*, in T. MURITHI, *Handbook of Africa's International Relations*, New York, Routledge, 2014, pp. 207-218.

### 3.1. Il sistema di monitoraggio internazionale.

Dalle procedure interne di controllo a quelle a carattere internazionale. L'art. 22 si occupa del sistema di garanzia del Protocollo, imperniato sull'attività della più volte citata Commissione africana e della Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (d'ora in avanti Corte africana).

Come è noto, si tratta di due organi diversi sia dal punto di vista della natura giuridica sia delle competenze che sono chiamati ad esercitare<sup>44</sup>. L'attività di controllo della Commissione africana, che si aggiunge alla funzione interpretativa delle disposizioni pattizie ad essa attribuita<sup>45</sup>, anche in questo caso, si esplica in modo particolare attraverso la tradizionale e, si potrebbe aggiungere piuttosto blanda, procedura dei rapporti periodici che devono essere redatti ai sensi dell'art. 62 della Carta africana (art. 22, par. 1)<sup>46</sup>. Le ben note criticità, soprattutto in termini di efficacia, che caratterizzano la procedura poc'anzi richiamata<sup>47</sup> risultano tuttavia attenuate dalla possibilità di attivare meccanismi di controllo di natura giurisdizionale, che hanno carattere complementare, e segnatamente, di sollecitare l'intervento della Corte africana. A questo riguardo va detto infatti che alla Commissione africana è anche attribuito il compito di deferire alla Corte africana «[...] matters of interpretation and enforcement of any dispute arising from the application or implementation» delle norme pattizie (par. 3 dell'art. 22)<sup>48</sup>. A completamento del sistema di garanzia ora illustrato, il par. 4 statuisce poi che «[w]here applicable» la Corte africana «shall have the mandate to hear disputes arising from the application or implementation of [the] Protocol».

<sup>44</sup> In generale, sull'attività dei predetti organi v. C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, 3 ed., Torino, 2013, pp. 494 ss.; nonché, tra i contributi più recenti, G. PASCALE, *La tutela internazionale dei diritti dell'uomo nel Continente africano*, Napoli, 2017, p. 141 ss.

<sup>45</sup> Ai sensi dell'art. 22, par. 2, «[i]n the implementation [del Protocollo], the African Commission shall have the mandate to interpret the provisions of the Protocol in accordance with the African Charter». Per effetto di questo rinvio diretto alle norme della Carta africana rilevanti al riguardo (nella specie l'art. 45, par. 3), la funzione interpretativa della Commissione africana può essere attivata su richiesta degli Stati parti, di una istituzione dell'Unione Africana o di una Organizzazione africana riconosciuta dall'Unione Africana.

<sup>46</sup> Sul punto è appena il caso di ricordare che ai sensi dell'art. 62 della Carta Africana, «[e]ach state party shall under take to submit every two years [...] a report on the legislative or other measures taken with a view to giving effect to the rights and freedoms recognized and guaranteed by the [...] Charter».

<sup>47</sup> Come è noto, in generale, tra le principali criticità che caratterizzano il sistema vi è il ritardo nell'invio dei rapporti da parte degli Stati, nonché, come puntualmente segnalato dagli organi di controllo, l'omessa presentazione degli stessi. Si tratta di problematiche purtroppo diffuse, rinvenibili nei vari sistemi di controllo sul rispetto dei diritti umani, compreso quello africano, per le quali al momento non è previsto alcun rimedio efficace. La condotta omissiva dello Stato non può essere sanzionata in altro modo se non attraverso la segnalazione del predetto comportamento in un rapporto che poi viene reso pubblico; pubblicità che, in definitiva, dovrebbe costituire un utile deterrente. Per un approfondimento sulla prassi della Commissione africana in relazione alla procedura dei rapporti periodici e alle criticità della stessa v. C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, cit., pp. 497-499, nonché R. MURRAY, D. LONG, *The Implementation of the Findings of the African Commission on Human and Peoples' Rights*, Cambridge (United Kingdom), 2015.

<sup>48</sup> In generale sul *deferral* della Commissione africana alla Corte v. R. CADIN, «We have an african dream: sviluppi istituzionali e giurisprudenziali del sistema africano di protezione dei diritti umani e dei popoli», in *Federalismi.it*, 2013, pp. 1-30.

Giunti a questa fase dell'indagine sui meccanismi internazionali di monitoraggio, è appena il caso di rammentare, in primo luogo, che i procedimenti dinanzi ai due predetti organi sono fra loro autonomi<sup>49</sup>, con la conseguenza che, a differenza del sistema interamericano dei diritti umani, non è richiesto che un caso sia già stato esaminato dalla Commissione africana per essere poi sottoposto all'attenzione della Corte africana. In secondo luogo, non appare superfluo evidenziare che la giurisdizione della Corte africana, come determinata dal suo Protocollo istitutivo del 1998 (art. 2)<sup>50</sup>, risulta piuttosto ampia ed include l'interpretazione ed applicazione della Carta africana, del predetto Protocollo istitutivo e di «[...] any other relevant Human Rights instrument ratified by the States concerned»<sup>51</sup>. Sotto il profilo della legittimazione attiva, per quanto attiene alla funzione contenziosa<sup>52</sup>, a parte il citato *deferral* della Commissione africana, possono rivolgersi alla Corte africana, gli Stati parti<sup>53</sup>, le organizzazioni intergovernative africane e, previa accettazione delle pertinenti disposizioni da parte degli Stati, gli individui e le organizzazioni non governative aventi lo *status* di osservatore dinanzi alla Commissione africana<sup>54</sup>. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un evidente restrizione alla legittimazione attiva che può venire in rilievo anche ai fini della presente indagine.

In definitiva, volendo tirare le somme di quanto illustrato finora, si può senza dubbio affermare che il sistema di garanzia del Protocollo in commento si colloca nel più generale sistema africano di protezione dei diritti umani basato su questa importante “sinergia istituzionale” tra organi quasi giurisdizionali (la Commissione africana) e organi giurisdizionali (la Corte africana). Pertanto, nel predetto contesto, i diritti delle persone anziane potranno trovare specifica tutela, nonostante l'evocato limite che attiene alla

---

<sup>49</sup> Cfr. A. MARCHESI, *La protezione internazionale dei diritti umani. Nazioni Unite e organizzazioni regionali*, Milano, 2011, spec. p. 147.

<sup>50</sup> Nel momento in cui si scrive (novembre 2017) il Protocollo è stato ratificato da 30 Stati.

<sup>51</sup> Il corsivo è nostro. Sul punto v. ancora C. ZANGHÌ, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, 3 ed., Torino, 2013, spec. p. 511.

<sup>52</sup> La Corte africana può svolgere anche un'attività consultiva (art. 4 del Protocollo). In proposito cfr. A.P. van der MEI, *The Advisory Jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights*, in *African Human Rights Law Journal*, 2005, pp. 27-46.

<sup>53</sup> Tale espressione si riferisce allo Stato che abbia presentato un ricorso alla Commissione, allo Stato convenuto ovvero allo Stato di cui la presunta vittima è cittadino.

<sup>54</sup> L'attuale stato delle dichiarazioni di accettazione è piuttosto sconsolante. Al momento (novembre 2017) solo 7 Paesi hanno accettato la competenza della Corte africana (Burkina Faso, Malawi, Mali, Tanzania, Ghana, Costa d'Avorio e Benin). Per un approfondimento sui ricorsi individuali e la prassi della Corte africana al riguardo v. M. MUBIALA, *L'accès de l'individu à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*, in M. KOHEN (Ed.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law. Liber Amicorum Lucius Caflisch*, The Hague, 2007, pp. 369-378; M. SSENYONJO, *Direct Access to the African Court on Human and Peoples' Rights by individual and Non Governmental Organizations: An Overview of the Emerging Jurisprudence of the African Court 2008-2012*, in *International Human Rights Law Review*, 2013, pp. 17-56.

disciplina dell'accesso diretto alla Corte africana da parte degli individui e delle Organizzazioni non governative.

#### **4. Brevi note di sintesi. Il rapporto tra l'attuale quadro normativo onusiano a tutela delle persone anziane e le iniziative di carattere regionale... in attesa di ulteriori prospettive di sviluppo.**

Venendo ad una valutazione complessiva dello strumento normativo fin qui brevemente illustrato, per quanto possa apparire una considerazione semplicistica, esso costituisce senza dubbio un'altra tappa fondamentale di questo processo, tuttora in corso, di graduale rafforzamento, sul piano del diritto positivo, del livello di protezione internazionale dei diritti degli anziani.

Come si è osservato nei paragrafi precedenti, dal punto di vista sostanziale, il Protocollo racchiude taluni diritti civili, nonché diritti economici, sociali e culturali, senza trascurare la speciale protezione che deve essere accordata a gruppi più vulnerabili, come ad esempio gli anziani con disabilità<sup>55</sup>. Particolarmente significative sono le norme che si occupano del regime di sicurezza sociale che deve essere assicurato alle persone anziane, anche alla luce della drammatica situazione che, sotto questo profilo, parrebbe riscontrarsi in alcuni Stati del Continente africano<sup>56</sup>. Nonostante la natura meramente programmatica della maggior parte delle norme ovvero la generica formulazione di altre, il Protocollo africano va dunque accolto positivamente nei limiti in cui individua e definisce alcune misure essenziali di tutela e di assistenza degli anziani, ad integrazione della protezione già offerta sul piano universale e regionale dagli strumenti che più in generale si occupano della tutela dei diritti umani (in quest'ultimo caso, all'evidenza, con riferimento al contesto istituzionale dell'Unione Africana). La considerazione che precede, riguardo al livello di protezione assicurato dal Protocollo in commento, è confermata dalla stessa clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 24, par. 1, secondo cui «No provision in this Protocol shall be interpreted as derogating from principles and values contained in other relevant instruments for the realisation of the rights of Older Persons in Africa». La locuzione «other relevant instruments» è generica e dunque

---

<sup>55</sup> Né minore rilievo riveste la norma che regola i cd. doveri delle persone anziane. In linea con altri precedenti normativi africani in materia di diritti umani (nella specie la Carta africana), anche il Protocollo, sia pure utilizzando una terminologia differente, all'art. 20, pone a carico degli anziani doveri verso diverse entità e segnatamente nei confronti delle loro famiglie, della collettività, della società in generale, dello Stato e della comunità internazionale. Il contenuto dei predetti doveri è altresì esplicitato e tra questi è degno di nota quello relativo al ruolo che deve essere svolto dalle persone anziane «[...] in mediation and conflict resolution».

<sup>56</sup> Emblematica al riguardo appare la situazione dello Zimbabwe dove, secondo dati riportati da uno studio, la maggioranza della popolazione anziana non risultava coperta dal sistema nazionale di sicurezza sociale. Cfr. J. J. DHEMBA, *Dynamics of Poverty in Old Age: The Case of Older Persons in Zimbabwe*, in *International Social Work*, 2014, pp. 714-722. In proposito v. anche E. KASEKE, *National Social Protection Floors and Income Security for Older Persons: Prospects for Zimbabwe*, in *Social Development Issues*, 2015, pp. 25-37.



può ritenersi riferita anche agli strumenti normativi a carattere universale relativi alla tutela dei diritti umani. Peraltro, sotto questo profilo in più occasioni si è già avuto modo di segnalare che, a partire dalla stessa definizione di «anziano», il contenuto della protezione offerta dal Protocollo risulta, almeno in parte, coincidente con la normativa delle Nazioni Unite al riguardo, nonché con la prassi di alcuni *treaty bodies* che operano nel medesimo contesto istituzionale.

Tutto ciò premesso, volendo poi allargare l'orizzonte di indagine, va aggiunto che il Protocollo in esame rappresenta un segno inequivocabile di una prassi in evoluzione e in fase di consolidamento che contribuisce ad alimentare il dibattito in corso, nel quadro delle Nazioni Unite, in merito al rafforzamento dell'attuale regime di protezione degli anziani. Come è noto, la tutela della terza età ormai da tempo è nell'agenda dei lavori della predetta organizzazione internazionale; attenzione che tuttavia negli ultimi anni è andata sempre più in crescendo come, d'altro canto, testimoniano i numerosi documenti elaborati al riguardo dallo stesso Segretario generale<sup>57</sup>, in parte già richiamati, le risoluzioni adottate dall'Assemblea generale<sup>58</sup> e dal Consiglio dei diritti umani<sup>59</sup>, nonché i rapporti redatti dall'*Independent Expert on the enjoyment of all human rights by older persons*<sup>60</sup> e da altri titolari di mandati tematici<sup>61</sup>. Peraltro, ad ulteriore conferma delle considerazioni che precedono, è appena il caso di segnalare, nel 2010, la citata Assemblea ha deciso di istituire un *open-ended Working Group* (OEWGA)<sup>62</sup>, aperto alla partecipazione di tutti gli Stati membri delle Nazioni Unite e degli osservatori<sup>63</sup>, «[...] for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons by considering the existing international framework of the human

---

<sup>57</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, il Rapporto «Follow-up to the International Year of Older Persons: Second World Assembly on Ageing», A/70/185 del 25 luglio 2015; il Rapporto «Further implementation of the Madrid Plan of Action on Ageing, 2002», E/CN.5/2014/4, del 16 dicembre 2013.

<sup>58</sup> Risoluzione 71/164 Risoluzione «Follow-up to the Second World Assembly on Ageing», del 19 dicembre 2016; Risoluzione 70/164 «Measures to enhance the promotion and protection of the human rights and dignity of older persons», del 17 dicembre 2015; Risoluzione 69/146 «Follow-up to the Second World Assembly on Ageing» del 18 dicembre 2014; Risoluzione 68/134 «Follow-up to the Second World Assembly on Ageing» del 18 dicembre 2013.

<sup>59</sup> Cfr., a titolo esemplificativo, Risoluzione 33/5 «The Human Rights of Older Persons» del 29 settembre 2016; Risoluzione 24/20 «The Human Rights of Older Persons» del 27 settembre 2013.

<sup>60</sup> Cfr. il Rapporto del 13 agosto 2015, cit., il Rapporto dell'8 luglio 2016 (doc. A/HRC/33/44), nonché il più recente Rapporto su «Robots and Rights: The Impact of Automation on the Human Rights of Older Persons», del 21 luglio 2017 (doc. A/HRC/36/48).

<sup>61</sup> Cfr., ad esempio, lo studio tematico del Relatore speciale sul diritto di tutte le persone al più elevato possibile livello di salute fisica e mentale concernente «the realization of the right to health of older persons», doc. A/HRC/18/37 del 4 luglio 2011, nonché il rapporto dell'Esperto indipendente sui diritti umani e la povertà estrema dedicato ai sistemi di sicurezza sociale e in particolare alle cd. pensioni sociali (Doc. A/HRC/14/31) del 31 marzo 2010.

<sup>62</sup> Cfr. Risoluzione 65/182 «Follow-up to the Second World Assembly on Ageing» del 21 dicembre 2010.

<sup>63</sup> Sull'attività del predetto Gruppo di lavoro cfr. A. HERRO, *The Human Rights of Older Persons: The Politics and Substance of the UN Open-Ended Working Group on Ageing*, in *Australian Journal of Human Rights*, 2017, pp. 90-108.

rights of older persons and identifying possible gaps and how best to address them, including by considering, as appropriate, the feasibility of further instruments and measures [...]»<sup>64</sup>. Ed è in questa cornice istituzionale che è stata poi ripresa e rilanciata l'idea di pervenire all'adozione di una Convenzione mondiale *ad hoc* sulla tutela dei diritti umani degli anziani, così come è stato fatto in relazione ad altri gruppi specifici di individui (donne, minori e più recentemente le persone con disabilità)<sup>65</sup>. Proposta, questa, certamente ambiziosa e meritevole di approfondimento, che tuttavia esula dalla presente trattazione, e che appare condivisibile ad avviso di chi scrive poiché si andrebbe a colmare il *gap* normativo esistente nell'attuale sistema onusiano di tutela dei diritti umani<sup>66</sup>; proposta sulla quale però occorrerà forse sensibilizzare ulteriormente gli Stati considerato che, alla luce del recente rapporto del citato *Open-ended Working Group on Ageing*, le loro posizioni sul punto appaiono tutt'altro che uniformi<sup>67</sup>. In ogni caso,

---

<sup>64</sup> *Ivi*, par. 28.

<sup>65</sup> Sul dibattito relativo all'adozione di una convenzione internazionale (a carattere universale) a tutela degli anziani v. tra gli altri, I. DORON, I. APTER, *International Rights of Older Persons: What the Difference Would a New Convention Make to lives of Older Persons?*, in *Marquette Elder's Advisor*, 2010, pp. 367-385; J. DABBS SCIUBBA, *Explaining Campaign Timing and Support for a UN Convention on the Rights of Older Persons*, in *The International Journal of Human Rights*, 2014, pp. 462-478; V. BÍLKOVÁ, *Towards a New Convention for the Protection of the Human Rights of Older Persons?* in *Czech Yearbook of Public & Private International Law*, 2016, pp. 173-196.

<sup>66</sup> È appena il caso di ricordare che, nel quadro delle Nazioni Unite, la tutela delle persone anziane è garantita, *in primis*, dai richiamati strumenti a carattere generale, quali i Patti internazionali sui diritti umani, nonché da alcuni trattati a protezione di specifici gruppi di soggetti, come ad esempio la citata Convenzione delle Nazioni Unite sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti delle donne o la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. In merito all'applicazione della citata Convenzione sui diritti delle persone con disabilità agli anziani cfr. A. KANTER, *The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Implications for the Rights of Elderly under International Law*, in *Georgia State University Law Review*, 2009, pp. 527-572. Ai predetti strumenti normativi si aggiungono una serie di atti internazionali, dedicati espressamente ai diritti degli anziani ma sprovvisti di efficacia vincolante. Si tratta per lo più di risoluzioni, dichiarazioni e piani di azione e in particolare, sotto quest'ultimo profilo, viene in rilievo il Piano d'azione internazionale di Madrid sull'invecchiamento (MIPAA) adottato nel 2002. Strumento normativo, anch'esso ascrivibile alla categoria del *cd. soft law*, che rappresenta il principale punto di riferimento nella materia considerata da cui dovrebbero trarre ispirazione le legislazioni nazionali. Per un approfondimento sulla tutela degli anziani nel contesto onusiano v. R. CUNDARI, *L'opera dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in favore degli anziani*, in L. ROSSI CARLEO, M.R. SAULLE, L. SINISCALCHI (a cura di), *La terza età nel diritto interno ed internazionale*, cit., pp. 255-282, nonché, tra i contributi più recenti, C. MARTIN, D. RODRIGUEZ-PINZÓN, B. BROWN, *Human Rights of Older People. Universal and Regional Legal Perspectives*, cit., pp. 9-124.

<sup>67</sup> Alcune delegazioni, intervenute alla discussione sulle misure da adottare al fine di rafforzare la promozione e la protezione dei diritti e della dignità degli anziani, hanno chiaramente affermato «[...] *the need to better implement the existing international legal framework*, such as the basic human rights treaties and the Madrid International Plan of Action on Ageing, 2002, bridging the gap between policy and practice and mainstreaming the situation of older persons into the existing reporting and monitoring mechanisms on human rights, such as the universal periodic review of the Human Rights Council and the reports submitted to various treaty bodies» (Il corsivo è nostro). Decisamente diversa è invece la posizione di altre delegazioni, supportate dalle organizzazioni della società civile, che hanno evidenziato «[...] *the need to enable an open discussion leading to the development of an international legally binding instrument on the human rights of older persons* adopting a human rights approach and placing them at the centre and as specific rights-holders» (Il corsivo è nostro). Cfr. *Report of the Open-ended Working Group on Ageing on its seventh working*



non è da escludere che i precedenti normativi regionali cui si è fatto riferimento nel presente lavoro (nella specie la Convenzione interamericana del 2015 e il Protocollo africano del 2016), possano facilitare il perseguimento del predetto obiettivo che al tempo stesso rappresenta una delle prossime sfide delle Nazioni Unite in materia di diritti umani.

---

*session*, New York, 12-15 December 2016, doc. A/AC.278/2016/2, del 23 dicembre 2016, p. 9. Come è agevole osservare, le risultanze del dibattito fin qui riportate confermano le persistenti difficoltà nel raggiungimento di un accordo in materia.