

Sul (mancato) adeguamento
dell'ordinamento della Mauritania
agli obblighi della Carta africana sui
diritti e il benessere del minore in
materia di contrasto alla schiavitù

Sul (mancato) adeguamento dell'ordinamento della Mauritania agli obblighi della Carta africana sui diritti e il benessere del minore in materia di contrasto alla schiavitù*

Nota a [ACERWG, decisione 3/2017 sulla comunicazione *Minority Group International and SOS-Esclaves on behalf of Said Ould Salem and Yarg Ould Salem v. the Government of the Republic of Mauritania* \(2017\)](#)

1. Premessa

La recente e piuttosto articolata decisione emanata il 15 dicembre 2017¹ dal Comitato africano sui diritti e il benessere del minore (d'ora in avanti Comitato africano) ha ad oggetto la questione del mancato o inadeguato adattamento del diritto interno degli Stati agli obblighi contenuti nella Carta africana sui diritti e il benessere del minore (d'ora in avanti Carta), approvata, come è noto, in seno all'Organizzazione per l'Unità Africana (oggi Unione Africana) nel 1990².

* Nota valutata dalla direzione del Focus.

¹ The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by Minority Group International and SOS-Esclaves on behalf of Said Ould Salem and Yarg Ould Salem against the Government of the Republic of Mauritania*, Decision No. 003/2017.

² A differenza della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino, adottata nel 1989 ed entrata in vigore meno di un anno, il processo di ratifica della Carta africana sui diritti e il benessere del minore è stato decisamente molto più lento. Essa è entrata in vigore trenta giorni dopo il deposito del quindicesimo strumento di ratifica; evento che si è realizzato solo nel 1999. Nel momento in cui si scrive (giugno 2018) la Carta è stata ratificata da 48 Stati su 55 membri dell'Unione Africana. Sulla Carta v. F. GHERARI, *La Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, in *Etudes internationales*, 1991, pp. 735-751; T. KAMTO, *The African Charter on the Rights and Welfare of the Child. A Socio-Legal Perspective*, Cape Town, 2009; J. SLOTH-NIELSEN, *The Protection of Children's Economic, Social and Cultural Rights under the African Children's Charter*, in D. MZIKENGE CHIRWA – L. MANKA CHENWI, *The Protection of Economic, Social and Cultural Rights in Africa: International, Regional and National Perspectives*, Cambridge, 2016, pp. 155-179, nonché sia consentito rinviare a L. MANCA, *I minori nel sistema africano di tutela dei diritti umani*, in *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Napoli, 2014, pp. 849-874.

Nello specifico, tale questione è stata sollevata con riferimento all'ordinamento della Mauritania, che ha ratificato la Carta il 25 settembre 2005, in relazione alla quale il Comitato africano è pervenuto all'accertamento di plurime violazioni, peraltro assai gravi, degli obblighi assunti.

La predetta decisione, anche ad una prima lettura, presenta molteplici profili di interesse. Da un lato, infatti, alcune posizioni espresse dal Comitato africano, come si avrà modo di osservare nel prosieguo, hanno un carattere di “generalità” e pertanto sono applicabili anche per gli ordinamenti interni degli altri Stati contraenti alla Carta; dall'altro, l'organo di controllo ha avuto occasione di esprimersi *inter alia* rispetto alla manifesta problematica della schiavitù che risulta tuttora presente in Mauritania, ancorché siano state avviate, evidentemente senza successo, alcune iniziative a livello interno volte allo sradicamento della stessa³. Si tratta, all'evidenza, di una grave violazione dei diritti umani purtroppo ben nota e ampiamente messa in luce da più parti, in particolare, dagli stessi organi internazionali di controllo sul rispetto dei diritti umani che operano nel quadro delle Nazioni Unite. Il Relatore speciale sulle forme contemporanee di schiavitù, istituito, come è noto, nel quadro del Consiglio dei diritti umani, ha descritto in modo efficace la reale situazione della Mauritania, in particolare nelle zone rurali del Paese, in un rapporto redatto al termine della visita *in loco* effettuata nel 2009⁴. In quell'occasione, il Rapporteur *inter alia* aveva sollecitato le autorità a rafforzare e dare applicazione effettiva al quadro legislativo interno al fine di pervenire all'eliminazione della schiavitù e delle pratiche assimilabili ad essa; invito che è stato reiterato anche nel successivo rapporto elaborato a conclusione della visita di *follow-up* svoltasi nel 2014⁵. Le preoccupazioni del Rapporteur sono state condivise anche da altri organismi di controllo dei diritti umani⁶, nonché dalla società civile e in particolare dalle organizzazioni

³ Sul problema della schiavitù in Mauritania cfr., in generale, B. MESSAOUD, *Esclavage en Mauritanie: de l'idéologie du silence à la mise en question*, in *Journal des Africanistes*, 2000, pp. 291-337; A. BULLARD, *From Colonization to Globalization: The Vicissitudes of Slavery in Mauritania*, in *Cahiers d'études africaines*, 2005, pp. 751-769; O. LESERVOISIER, *Les héritages de l'esclavage dans la société haalpulaar*, in *Journal des africanistes*, 2009, pp. 247-267.

⁴ Cfr. *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leur causes et leur conséquences*, doc. A/HRC/15/20/Add. 2, del 24 agosto 2010.

⁵ Cfr. *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leur causes et leur conséquences*, doc. A/HRC/27/53/Add.1, del 26 agosto 2014.

⁶ Cfr. Committee against Torture, *Concluding Observations on the initial report of Mauritania*, doc. CAT/C/MRT/CO/1, del 18 giugno 2013, spec. par. 21. In questo senso v. anche le raccomandazioni formulate dal Comitato dei diritti umani delle Nazioni Unite nell'ambito della procedura di controllo basata sull'esame dei rapporti periodici che gli Stati parti al Patto sui diritti civili e politici sono tenuti a presentare ai sensi dell'art. 40 dello stesso. Cfr. Comité des droits de l'homme, *Observation finales concernant le rapport initial de la Mauritanie*, doc. CCPR/C/MRT/CO.1, del 21 novembre 2013, par. 17.

non governative. Alcune di esse, peraltro, con riferimento al caso di specie, hanno presentato, in qualità di terzi intervenienti, informazioni tese ad illustrare la grave situazione in Mauritania al riguardo⁷.

Orbene, in questo contesto giuridico e sociale basato sulla persistente violazione del diritto fondamentale alla libertà dalla schiavitù⁸ – violazione che, come si è visto, costituisce, giustamente, fonte di preoccupazione trasversale – si colloca la citata decisione del Comitato africano che sarà oggetto di esame in questa breve nota.

2. I fatti all'origine delle doglianze formulate dagli autori della comunicazione

Per meglio comprendere il significato e la portata della decisione in commento appare opportuno illustrare, sia pure succintamente, i fatti e le questioni sollevate.

Il Comitato africano è stato investito di una comunicazione, ai sensi dell'art. 44 della Carta africana, presentata da due organizzazioni non governative⁹ per conto di due fratelli, Said Ould Salem e Yarg Ould Salem, nati rispettivamente nel 2000 e 2003 e figli di una madre appartenente al gruppo etnico degli haratini¹⁰, «[...] *part of Mauritania's slave class*»¹¹. Sulla base di quanto asserito dagli autori della comunicazione, entrambi i fratelli,

⁷ Nella specie, il Comitato africano ha accettato la richiesta di intervento, presentata il 7 ottobre 2016, da Anti-Slavery International la quale *inter alia* ha segnalato che «[...] many descendants of slaves [in Mauritania] remain in slavery to this day, under the full control of their traditional masters. *They are treated as property*, and receive no payment for their work. Men primarily herd cattle or work on their master's farmland, while women are mostly engaged in domestic work, carrying and nursing the master's children and often shepherding animals [...]». Il corsivo è nostro. Cfr. The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by Minority Group International and SOS-Esclaves on behalf of Said Ould Salem and Yarg Ould Salem against the Government of the Republic of Mauritania*, cit., par. 42.

⁸ Sul divieto di schiavitù nell'ordinamento internazionale v., tra gli altri, M.R. SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. II, *le organizzazioni internazionali e i diritti umani*, Napoli, 2002, p. 91 -102; E. DECAUX, *Les formes contemporaines de l'esclavage*, Académie de droit international de La Aje, 2009; F. MÉGRET, *Droit international et esclavage*, in *African Yearbook of International Law*, 2014, pp. 121-183; M. ERPELDING, *L'esclavage en droit international. Aux origines de la relecture actuelle de la définition conventionnelle du 1926*, in *Journal of the History of International Law*, 2016, pp. 170-220.

⁹ Si tratta dei seguenti enti: Minority Rights Group International e SOS-esclavages.

¹⁰ Il termine *Haratine* è usato con riferimento «[...] to the populations of African origin living in several West african Countries particularly in Mauritania and Morocco». Così J. P. RODRIGUEZ, *Slavery in the Modern World: A History of Political, Social and Economic Oppression*, vol. I: A-N, Santa Barbara, California-Denver, Colorado- Oxford, England, 2011, pp. 300-301. Sugli haratin in Mauritania v. anche E.A. OULD SALECK, *Les Haratin comme enjeu pour les partis politiques en Mauritanie*, in *Journal des africanistes*, 2000, pp. 255-263; Z.O.A. SALEM, "Militants aux pieds nus": *les transformations du mouvement des Haratines de Mauritanie*", in *Canadian Journal of African Studies*, 2010, pp. 283-316; ID., *The Politics of the Haratins Social Movement in Mauritania (1978-2014)*, in O. ABI-MERSCHED (ed.), *Social Currents in North Africa. Culture and Governance after the Arab Spring*, London & New York, 2018, pp. 117-142.

¹¹ In questo senso v. The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by Minority Group International and SOS-Esclaves on behalf of Said Ould Salem and Yarg Ould Salem against the Government of the Republic of Mauritania*, cit., par. 5. Come sottolineato da alcuni Autori «[i]n Mauritania,

essendo figli di una madre già sottoposta a condizione di schiavitù, erano divenuti anch'essi automaticamente schiavi per conto di una famiglia. A quest'ultimo riguardo, sempre in punto di fatto, nella decisione si legge che al fratello maggiore Said «[...] *was required to look after the family's herd of camels, spending the majority of his time out in the bush with the animals, sleeping and eating in a make-shift camp*». L'altro fratello invece «[...] *was forced to undertake domestic chores including cooking, cleaning, washing clothes and buying goods from the market*», oltre che assistere Said nell'accudire i cammelli. Entrambi i minori erano costretti a lavorare tutti i giorni della settimana, senza retribuzione, tempo libero, accesso all'istruzione e alle attività ricreative. Peraltro, erano spesso vittime di punizioni corporali, nonché, sul piano alimentare, costretti a nutrirsi di avanzi.

Nell'aprile 2011 è stata presentata una denuncia presso il Commissariato di polizia e nel novembre successivo è intervenuta una sentenza di condanna, in primo grado, alla reclusione e al pagamento di una multa nei confronti dello “slave-owner”¹² «[...] *for holding the two brothers in slavery and depriving them of schooling*». A distanza di qualche mese dalla condanna lo stesso è stato rilasciato su cauzione, senza, si legge nella decisione, «[...] *prior communication to the lawyer representing the victims*».

Avverso la sentenza del tribunale è stato presentato un ricorso in appello la cui udienza è stata però «[...] *repeatedly postponed due to, initially, the absence of the President of the Criminal Chamber of the Court of Appeal*» e successivamente «[...] *due to the inability of the authorities to locate*» lo “slave-owner”, il quale dopo il rilascio aveva cambiato indirizzo.

Alla luce di questa situazione, gli autori della comunicazione lamentavano la violazione di diverse norme della Carta e segnatamente dell'art. 1, che stabilisce gli obblighi a carico delle parti contraenti, dell'art. 3, che sancisce il principio di non discriminazione, dell'art. 4, che ha ad oggetto il fondamentale principio del superiore interesse del minore, dell'art. 5, dedicato alla sopravvivenza, protezione e sviluppo dei minori, dell'art. 12, che tutela il diritto al tempo libero, alle attività ricreative e culturali, dell'art. 15, che si occupa

the Haratine are known as “free slaves” or “assimilated blacks”. They are believed to be descendant of African slaves [...] originating from such countries as Senegal and Mali, who were captured by Arabs and forced into chattel slavery». Cfr. P. RODRIGUEZ, *Slavery in the Modern World: A History of Political, Social and Economic Oppression*, cit., p. 301.

¹² La sorella dello “slave-owner” è stata assolta dalle medesime accuse. Invero, sulla base di quanto riferito dagli autori della comunicazione, gli altri quattro fratelli «were convicted and each received 2 years suspended sentence and were each fined 100,000 MRO (roughly USD\$300) while the boy's mother received a two years suspended sentence and was fined 500,000 MRO (roughly USD\$ 1500) awarding a joint compensation of 840,000 MRO (roughly USD\$ 2500) for Said and 240,000 MRO (USD\$ 700) for Yarg». Cfr. The African Committee of Experts on the Rights and Welfare of the Child (ACERWC), *Decision on the Communication submitted by Minority Group International and SOS-Eslaves on behalf of Said Ould Salem and Yarg Ould Salem against the Government of the Republic of Mauritania*, cit., par. 9.

della protezione dei minori dallo sfruttamento economico, dell'art. 16, concernente il contrasto alle pratiche culturali e sociali negative e dell'art. 29 volto a contrastare la vendita, la tratta e il rapimento dei minori.

Il Comitato africano è stato dunque chiamato a giudicare sulla compatibilità delle azioni messe in pratica dalle autorità della Mauritania per contrastare questa pratica schiavistica con gli articoli invocati dagli autori delle doglianze.

Preliminarmente, però, i membri del Comitato africano hanno dovuto affrontare la questione della ricevibilità della comunicazione. Sotto questo profilo, l'organo di controllo, una volta accertata la sussistenza delle altre condizioni di ricevibilità della stessa, ai sensi delle *Revised Communication Guidelines*, si è soffermato in modo particolare sul rispetto, nel caso di specie, della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni. Sul punto, il Comitato africano innanzitutto ha richiamato il consolidato e ben noto orientamento secondo cui «*[t]he requirement to exhaust domestic remedies is only applicable with regard to remedies, which are 'available, effective and sufficient'*». Nell'applicare questo principio generale al caso in esame, l'organo ha immediatamente eccepito l'inefficacia del quadro legislativo nazionale, e segnatamente dello *Slavery Act*, adottato nel 2007 e successivamente modificato nel 2015, volto a criminalizzare e reprimere le pratiche di schiavitù o servitù e ciò anche alla luce della documentazione messa a disposizione da organismi internazionali di controllo e relativa alla situazione specifica del Paese, nonché delle osservazioni delle organizzazioni non governative al riguardo; documentazione, espressamente citata nella decisione in commento, da cui sostanzialmente emerge che «*there is a lack of effective implementation*» della predetta legge. Per altro verso, al fine di evidenziare l'assenza di una tutela effettiva nell'ordinamento interno nei confronti delle vittime di queste gravi violazioni, il Comitato africano ha sottolineato che dopo quattro anni dalla presentazione del ricorso in appello nessuna decisione era stata adottata. A suo avviso, tale situazione è indicativa del fatto che lo Stato convenuto «*failed to properly investigate a criminal matter of which it has been notified and to move the criminal process forward to its ultimate conclusion within a reasonable time*». Alla luce delle predette osservazioni, l'organo di controllo ha quindi potuto concludere che questo ritardo «*is not in the best interest of the child and amounts to undue delay that [pertanto] triggers the exception to the requirement to exhaust any local remedies*».

3. L'esame della comunicazione nel merito

Per ciò che concerne più propriamente il merito, va detto, in via preliminare, che il Comitato africano ha accolto le doglianze prospettate dagli autori della comunicazione, eccetto quella relativa alla violazione del

citato art. 29 della Carta¹³. Ma, procediamo con ordine. Per quanto attiene alla violazione dell'art. 1, l'orientamento dell'organo di controllo risulta particolarmente significativo in quanto ha avuto modo di chiarire la natura e la portata degli obblighi che discendono dalla predetta norma in capo alle parti contraenti. Per quel che qui interessa, vale la pena di ripercorrere l'iter argomentativo seguito dal predetto organo. Dopo un'attenta disamina del contenuto delle diverse tipologie di obblighi richiesti (segnatamente l'adozione di misure legislative, amministrative e giudiziarie), il Comitato africano, richiamando la giurisprudenza della Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli al riguardo, osserva in termini generali «[...] *that while discharging their human rights obligations, States are obliged to show due diligence to ensure the full realization of human rights*». Cercando di argomentare ulteriormente questo specifico profilo, subito dopo, facendo leva ancora una volta sulla prassi della Commissione africana, nonché su quella del Comitato delle Nazioni Unite dei diritti umani, il Comitato africano precisa che «[i]n order to prevent violation of human rights, States must [...] *identify vulnerables group prone to abuse and take special measures to prevent violence from occurring*». Ed ancora, «[i]n cases where the violence has already occurred, Governements are required to undertake exhaustive investigation and ensure that commensurate compensation is rewarded to the victims». Pertanto, conclude affermando che «*in the event where the State fails to show due diligence to prevent or investigate violence perpetrated by third parties, it assumes responsibility under international law for non-state actors*».

In forza di questo orientamento interpretativo, il Comitato africano, in relazione al caso di specie, decide di circoscrivere il proprio campo di giudizio sostenendo che il suo compito è quello di verificare «*whether or not the Government of Mauritania acted in due diligence in discharging its obligations towards Said and Yarg in terms of prevention, investigation, prosecution, punishment and remedy by taking legislative and other measures*»¹⁴. Nel compiere questa valutazione chiarisce che il rispetto dell'obbligo di *due diligence* «*is measured by result* [...]». Al riguardo, pur riconoscendo che il Governo «*has taken legislative and other measures to criminalize slavery and prosecute*» i componenti della famiglia dello “*slave-owner*” giunge però alla conclusione che queste misure non erano idonee a prevenire la violazione dei diritti di entrambi i fratelli, considerato, peraltro, che tale violazione si è protratta per più di 11 anni. Da qui l'accertamento della violazione dell'art. 1 della Carta africana e in particolare del predetto obbligo di “*due diligence*”. Obbligo che risulta violato anche per il fatto che il procedimento di investigazione e quello dinanzi agli organi giurisdizionali interni sono stati «*unduly prolonged*», nonché a seguito

¹³ Ad avviso del Comitato africano, infatti, «[...] complainants failed to establish the relevance of the provision on sale, trafficking and abduction to the facts of the case». *Ibid.*, par. 96.

¹⁴ Il corsivo è nostro. In generale, sulla *due diligence* si rinvia a R. PISILLO MAZZESCHI, *Due diligence e responsabilità internazionale degli Stati*, Milano, 1989.

della circostanza per cui uno dei condannati è stato rilasciato su cauzione. Tutto ciò, afferma in modo categorico il Comitato africano, «*reflects ignorance that leaves perpetrators with impunity and does not send a deterring message for others slave masters*»¹⁵. Come è facile osservare, il giudizio risulta comprensibilmente severo, poiché tiene conto della necessità di tutelare uno dei valori fondamentali relativi alla persona umana, ossia la sua libertà, su cui verte la questione sollevata.

Proseguendo nella disamina della decisione, l'organo di controllo si è poi soffermato sulla violazione del divieto di non discriminazione, nell'esercizio dei diritti protetti dalla Carta, di cui sono stati vittime entrambi i fratelli. Divieto che, nel caso di specie, risulta violato sotto un duplice profilo, a causa sia del mancato rispetto dell'obbligo di prevenire il verificarsi di trattamenti discriminatori, sia dell'omessa previsione di adeguati meccanismi di riparazione a favore delle vittime.

Passando alla violazione del principio del superiore interesse del minore, espressamente disciplinato dall'art. 4, par. 1, della Carta¹⁶, il Comitato africano innanzitutto non perde l'occasione di fare proprio il ben noto e consolidato orientamento generale secondo cui il predetto principio «*should be the primary consideration in all actions involving and affecting children*». Successivamente evidenzia, in modo circostanziato, i comportamenti omissivi dello Stato che risultano in contrasto con esso. In particolare, osserva che la Mauritania «*failed to implement its anti-slavery law; to bring prompt action against the slave masters; to bring charges against all persons involved in the slavery; and to hear the appeal on time*». Nel procedere alla valutazione del superiore interesse del minore, con riferimento alla fattispecie in esame, conformandosi ancora una volta all'orientamento del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, l'organo di controllo africano ha tenuto conto di specifici fattori quali, ad esempio, l'identità dei minori e la vulnerabilità degli stessi; vulnerabilità, strettamente correlata al fatto che entrambi i fratelli «*are born to a slave mother which automatically placed them in the situation of slavery or slavery like*

¹⁵ Il corsivo è nostro.

¹⁶ Come è noto, la Carta ribadisce l'analogo principio contenuto nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino (art. 3, par. 1). Si tratta di una norma che riflette i diversi elementi di convergenza, sotto il profilo della catalogazione dei diritti, tra i due strumenti internazionali. Giova inoltre ricordare che il principio del superiore interesse del minore ha acquisito carattere consuetudinario. In questo senso, v. I. INGRAVALLO, *La tutela internazionale dei minori dopo l'entrata in vigore del terzo Protocollo opzionale alla Convenzione del 1989*, in *La Comunità internazionale*, 2014, p. 347; D. I. SUPAAT, *Establishing the Best Interests of the Child Rule as an International Custom*, in *International Journal of Business, Economic and Law*, 2014, pp. 109-114. Su questo principio, con specifico riferimento alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del bambino v., tra gli altri, J. WOLF, *The Concept of the 'Best Interest' in Terms of the UN Convention on the Rights of the Child*, in M. FREEMAN- P. VERMAN (eds.), *The Ideologies of Children's Rights*, Dordrecht, Boston, 1992; C. FOCARELLI, *La Convenzione sui diritti del fanciullo e il concetto di "best interest of the child"*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 981-993; E. E. SUTHERLAND - L. MACFARLANE, *Implementing Article 3 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. Best Interest, Welfare and Well-being*, Cambridge, 2016.

practices»¹⁷. Pertanto, sulla base di questi rilievi, il Comitato africano ha correttamente accertato la responsabilità dello Stato per non aver adottato misure adeguate di protezione a favore dei minori. Da quanto precede, all'evidenza, non c'è spazio per altre considerazioni. Le argomentazioni addotte dall'organo di controllo sono più che idonee a supportare la declaratoria di accoglimento della doglianza. Sotto altro profilo, non si può fare a meno di osservare, con interesse, la convergenza, nella materia considerata, della posizione del Comitato africano con quella del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Questo "allineamento" alle posizioni dell'organo delle Nazioni Unite emerge in maniera emblematica attraverso il continuo richiamo alla sua prassi interpretativa, quale ulteriore parametro di riferimento nella valutazione delle questioni sollevate. Un simile modo di procedere, si noti bene, non è per niente estraneo alle logiche decisionali che caratterizzano l'attività dell'organo africano di esperti indipendenti e va salutato con soddisfazione nell'ottica di un maggior consolidamento della cooperazione istituzionale tra i predetti organi e senza mai dimenticare la natura complementare della protezione offerta ai minori dalla Carta, rispetto a quella derivante dalla normativa universale.

Per quanto attiene alla violazione dell'art. 5, una volta premesso, *inter alia*, che il riconoscimento del diritto alla sopravvivenza e allo sviluppo del minore è strettamente interconnesso all'esercizio di tutti gli altri diritti protetti dalla Carta, l'organo di controllo, in particolare, si sofferma sulle conseguenze negative derivanti dal lavoro minorile sul corretto sviluppo dei minori. Al riguardo, si è affermato in modo perentorio che il «child labour, in all its forms, severely impedes the overall development and wellbeing of a child».¹⁸

Nel caso di specie, i fratelli «[...] were treated as properties of the El Hassiny family and were required to work long hours without pay, suffering physical and physiological abuse and deprived of education and recreation».¹⁹ Pertanto il Comitato africano ha riconosciuto la responsabilità della Mauritania anche per la violazione dell'obbligo di protezione del predetto diritto, nonché degli obblighi positivi di punire gli autori delle condotte vietate e di accordare alle vittime «[a] *tamely and adequate remedy*». È particolarmente significativa, anche ai fini dell'esatta qualificazione della fattispecie sottoposta all'attenzione del Comitato africano, la terminologia utilizzata nella decisione. Si fa infatti riferimento ad una grave limitazione della libertà personale tale da ridurre i minori a *proprietà* altrui. Come è noto, "l'attributo della proprietà"²⁰ costituisce un elemento

¹⁷ Il corsivo è nostro.

¹⁸ Il corsivo è nostro.

¹⁹ Il corsivo è nostro.

²⁰ Così M.R. SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. II, *le organizzazioni internazionali e i diritti umani*, cit., p. 91.

essenziale della definizione di schiavitù contenuta nella normativa internazionale che consente di distinguere la stessa dalla servitù.²¹

Alla luce della riferita condizione di asservimento cui sono stati sottoposti entrambi i fratelli è stato piuttosto agevole per il Comitato africano accogliere anche le doglianze relative alla violazione dell'art. 11, concernente il diritto all'istruzione e dell'art. 12 che, come si è detto, ha ad oggetto il diritto al tempo libero, alle attività ricreative e culturali. Con riferimento al diritto all'istruzione l'organo di controllo ha infatti osservato che né il Governo, né la famiglia presso la quale erano stati costretti a lavorare i minori “*took any step to enroll the two children in school*”. Di conseguenza, si è configurata una responsabilità dello Stato convenuto per non aver garantito l'esercizio del diritto all'istruzione obbligatoria, né assicurato la protezione del predetto diritto contro le azioni di soggetti privati. Analogamente, la violazione del citato art. 12 è stata riscontrata tenendo conto di una serie di elementi e segnatamente del fatto che entrambi i fratelli venivano impiegati nei lavori domestici tutti i giorni della settimana senza disporre di tempo libero, avere la possibilità di giocare e di partecipare alle attività culturali. Al riguardo, è altrettanto significativa la posizione assunta dall'organo di esperti indipendenti secondo cui tale situazione “*clearly amounts to a denial of their childhood*”. Si tratta di una conclusione coerente con le argomentazioni finora sviluppate in relazione ai diversi profili di doglianza già esaminati. Una volta accertata la condizione di schiavitù cui sono state sottoposte le vittime è evidente che la predetta condizione preclude l'esercizio di qualsiasi altro diritto.

Con riferimento alla violazione dell'art. 15, relativo al lavoro minorile, il Comitato africano oltre che a procedere ad una ricostruzione della natura giuridica della norma che sancisce il divieto di schiavitù, ribadendo l'indiscutibile carattere di norma consuetudinaria di *jus cogens*²², ha affermato che per proteggere i minori da qualsiasi forma di sfruttamento, inclusa la schiavitù o pratiche simili ad essa gli Stati sono chiamati ad adottare specifiche misure. In questa prospettiva, è interessante osservare come il Comitato africano non si sia limitato a formulare un “invito” generico ma, piuttosto, abbia fornito indicazioni precise sul contenuto

²¹ Cfr. Convenzione concernente la schiavitù approvata a Ginevra nel 1926. L'art. 1 così recita: «For the purpose of the present Convention [...] (1) slavery is the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to *the right of ownership are exercised*». Il corsivo è nostro. Sul punto e, in particolare, sulla differenza tra schiavitù e servitù (la definizione di quest'ultima fattispecie, si ricorda, è contenuta nella Convenzione di Ginevra del 1956, supplementare, relativa all'abolizione della schiavitù, della tratta degli schiavi e delle istituzioni e pratiche assimilabili alla schiavitù) cfr. C. TRIPODINA, *Art. 4*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, spec. p. 92.

²² In proposito v., ancora M.R. SAULLE, *Lezioni di organizzazione internazionale*, vol. II, *le organizzazioni internazionali e i diritti umani*, cit., pp. 100-102, nonché C. ESPALIÚ BERDUD, *La prohibition de l'esclavage en droit international comme norme de jus cogens*, in *Revue belge du droit international*, 2016, pp. 255-292.

di quest'obbligo positivo, andando ad enucleare le diverse tipologie di misure che devono essere introdotte negli ordinamenti interni. Si tratta ovviamente di misure finalizzate alla prevenzione e repressione di qualsiasi forma di sfruttamento dei minori. In particolare, gli Stati devono “a) *provide through legislation, a minimum age for admission to every employment*; b) *provide for appropriate regulation of hours and conditions of employment*; c) *provide for appropriate penalties or other sanctions to ensure the effective enforcement of this article* and d) *promote the dissemination of information on the hazards of child labour to all sectors of the community*”.

Nel caso di specie, la presenza di misure legislative per contrastare la schiavitù non è stata considerata un elemento sufficiente per consentire una valutazione di piena conformità dell'ordinamento interno della Mauritania con gli obblighi prescritti dall'art. 15 della Carta essendo necessario, ad avviso dell'organo di controllo della predetta Carta, adottare “*other [...] measures to implement all components*” della disposizione convenzionale in parola, e ciò anche al fine di assicurare che gli “*slave masters*” siano adeguatamente puniti e di garantire un'adeguata riparazione a favore delle vittime.

Per quanto attiene alla violazione dell'art. 16, il Comitato africano ha chiarito che dalla predetta norma discendono una pluralità di obblighi in capo agli Stati e in particolare quello di proteggere i minori “*from all forms of torture, inhumane and degrading treatment and especially physical and mental injury or abuse, neglect and maltreatment, including sexual abuse*”. Il Comitato africano, correttamente, in linea con la prassi di altri organismi internazionali di controllo a livello universale e regionale, ha sancito il divieto delle punizioni corporali²³; pratica quest'ultima che deve essere abolita “*either in the home or any other setting*”. Nel caso di specie, gli autori della comunicazione sono stati vittime di punizioni corporali e pertanto è stata riconosciuta la responsabilità della Mauritania innanzitutto per non aver protetto i minori dagli abusi, dalle lesioni fisiche e mentali e dal trattamento degradante che è stato inflitto nei loro confronti e in secondo luogo per non aver adottato le misure necessarie “*to prosecute all those involved in the abuse [...] and render adequate and timely remedies [...]*”. Si tratta di un inevitabile e, si potrebbe anche aggiungere, logico epilogo, considerato che la Mauritania era già stata ammonita, proprio con riferimento all'assenza di un adeguato quadro legislativo volto a proteggere i minori

²³ In generale, sul divieto delle punizioni corporali (con specifico riferimento ai bambini e adolescenti) v., tra gli altri, S. H. BITENSKY, *Corporal Punishment of Children: A Human Rights Violation*, Ardsley, 2006; B. J. SAUNDERS, *Ending Corporal Punishment in Childhood: Advancing Children's Rights to Dignity and Respectful Treatment*, in A. DIDUCK – N. PELEG – H. REECE, *Law in Society: Reflections on Children, Family, Culture and Philosophy. Essays in Honour of Michael Freeman*, Leiden, Boston, 2015, pp. 243-270.

dalla pratica delle punizioni corporali da altri organi internazionali di controllo e nella specie dal Comitato delle Nazioni Unite contro la tortura²⁴ e dal Comitato dei diritti umani²⁵.

Infine, il Comitato africano si è soffermato sull'asserita violazione dell'art. 21 della Carta. Anche al riguardo, la posizione assunta risulta piuttosto netta, oltre che incisiva, e vale la pena citare testualmente la parte che qui interessa: *“as one of the worst forms of child labor, slavery impedes the overall wellbeing of the child. It is a practice that constitutes a total denial of the dignity and worth of the child. States parties are under an obligation to take legislative, administrative and any other measures to eliminate harmful practices affecting the welfare, dignity, normal growth and development of the child; this includes eliminating slavery or slavery practices in all its forms”*. Applicando le considerazioni che precedono al caso di specie, l'organo di esperti indipendenti della Carta ha espressamente affermato che il trattamento riservato ai due fratelli, oltre che essere discriminatorio e pregiudizievole per la loro salute, *«affected their welfare, dignity, normal growth and developments»*, e pertanto, inevitabilmente, ha riscontrato una violazione dell'art. 21 della Carta.

4. Note conclusive sulla portata della decisione

Giunti a questo punto della nostra breve disamina è possibile esprimere qualche considerazione conclusiva. Come è agevole notare, la rilevanza della decisione del Comitato africano è indiscutibile, anche perché, ma questo è soltanto uno dei vari aspetti che vengono in rilievo, sono stati ricompresi nell'ambito di applicazione della Carta le relazioni fra individui privati; peraltro la soluzione da esso enunciata era realisticamente prospettabile, alla luce (ma non solo) delle riferite preoccupazioni espresse da più parti in merito alla persistente violazione del divieto di schiavitù che, giova ancora una volta ricordare, ha carattere di assoluta inderogabilità. Dal Comitato africano sono state avanzate multiple raccomandazioni alla Mauritania, che risultano ben esplicitate nel lungo dispositivo della decisione in commento. In particolare sono state individuate le misure specifiche che dovranno essere adottate a livello interno per porre rimedio alle violazioni inflitte nei confronti delle vittime, tra queste, l'obbligo di garantire l'accesso all'istruzione pubblica, la previsione di misure di supporto psicologico per consentire la loro riabilitazione, a seguito degli abusi e delle sofferenze fisiche e mentali subite, e il riconoscimento di un'adeguata compensazione. Ovviamente, il Comitato africano, non essendo un organo giurisdizionale, come è noto, non può procedere alla

²⁴ Cfr. Committee against Torture, *Concluding Observations on the initial report of Mauritania*, doc. CAT/C/MRT/CO/1, del 18 giugno 2013, cit., par. 25.

²⁵ Cfr. Comité des droits de l'homme, *Observation finales concernant le rapport initial de la Mauritanie*, doc. CCPR/C/MRT/CO.1, del 21 novembre 2013, cit., par. 16.



quantificazione di un'eventuale compensazione monetaria. Tuttavia, ha precisato che tale compensazione dovrà essere commisurata agli 11 anni di «*slavery or slavery like practice*» cui sono state sottoposte le vittime, nonché alle altre violazioni riscontrate. Accanto a queste misure individuali, richiamate soltanto in parte nel presente contributo, il Comitato africano ha poi indicato alcune misure a carattere generale, volte a prevenire violazioni future. Sotto questo profilo, *inter alia*, si è sollecitata la necessità di rafforzare la legislazione vigente in materia di contrasto alla schiavitù e alle pratiche assimilabili ad essa, senza trascurare l'interazione con la società civile e, sempre in chiave preventiva, l'avvio di campagne di sensibilizzazione e di formazione riguardo alle conseguenze derivanti dalla schiavitù.

Si tratta di un composito “pacchetto” di misure, in particolare quelle a carattere generale, della cui attuazione la Mauritania dovrà darne conto nei prossimi mesi, nella consapevolezza del loro carattere di necessità e di urgenza ai fini dello sradicamento definitivo di una pratica intollerabile e dell'adeguamento dell'ordinamento interno agli obblighi internazionali.

Luigino Manca