

## Diritti umani, sicurezza e discriminazioni strutturali: considerazioni sulle Osservazioni Conclusive del Comitato per i Diritti Umani sul Canada

di Fiamma Concarella

**Title:** Human Rights, Security, and Structural Discrimination: The Human Rights Committee's Concluding Observations on Canada

**Keywords:** UN Human Rights Committee; International Covenant on Civil and Political Rights; Structural Discrimination; Non-refoulement Principle; National Security.

1. – Le procedure di scelta del contraente si fondano sul rispetto di principi volti a bilanciare l'imparzialità e il rino, 2017; S. Scoca, *I principi dell'evidenza pubblica*, in C. Franchini (eds), *I contratti di appalto pubblico*, Torino, 2010, 337; S. de La Rosa, P. Valcarcel Fernandez (eds) *Les principes des contrats publics en Europe / Principles of public contracts in Europe*, Bruxelles, 2022).

Il 16 marzo 2026, alla 4282<sup>a</sup> riunione, il Comitato per i Diritti Umani delle Nazioni Unite, di seguito anche "Comitato", ha adottato le Osservazioni Conclusive (UN Human Rights Committee, *Concluding observations on the seventh periodic report of Canada* [CCPR/C/CAN/CO/7], 16-03-2026), oggetto della presente nota. Il Comitato ha esaminato il settimo rapporto periodico del Canada nel corso della 4264<sup>a</sup> e 4265<sup>a</sup> riunione (UN Human Rights Committee, *Summary record of the 4264th meeting* [CCPR/C/SR.4264], *Seventh periodic report of Canada*, 03-03-2026, UN Human Rights Committee, *Summary record of the 4265th meeting* [CCPR/C/SR.4265], *Seventh periodic report of Canada*, 04-03-2026), tenutesi il 3 e il 4 marzo 2026, all'esito del dialogo periodico con lo Stato Parte.

Le *Concluding Observations* in commento, di seguito anche Osservazioni, si inseriscono nell'ambito del meccanismo di monitoraggio previsto dall'art. 40 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (International Covenant on Civil and Political Rights, adopted by General Assembly Resolution 2200A [XXI], 16 December 1966, entered into force 23 March 1976, art. 40, di seguito anche International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR o, più semplicemente, Patto), che impone agli Stati Parte l'obbligo di presentare rapporti periodici sulle misure adottate per dare attuazione agli obblighi convenzionali. Attraverso tale procedura, il Comitato verifica non soltanto la conformità formale dell'ordinamento

interno alle disposizioni del Patto, ma anche l'effettività delle misure adottate e la loro idoneità ad assicurare il godimento concreto dei diritti convenzionali (International Commission of Jurists, Background Note, *Overview of the Periodic Reporting Process of UN Human Rights Treaty Bodies*, Geneva, 2014, p. 2-3).

In questo contesto, il Comitato esercita una funzione di controllo che – pur non esprimendosi in atti vincolanti per lo Stato parte – assume un ruolo interpretativo di crescente rilievo nella precisazione del contenuto degli obblighi derivanti dall'ICCPR (H. Keller, *The UN Human Rights Treaty Bodies and the Human Rights Council: Towards Convergence or Divergence?* in H. Keller, G. Ulfstein, *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*, Cambridge, 2012, 3). Se è vero che la funzione del Comitato quale organo para-giurisdizionale emerge principalmente nell'ambito delle *Views* adottate ai sensi dell'art. 5 par.4 del Primo Protocollo opzionale, mentre le Osservazioni costituiscono espressione della distinta funzione di monitoraggio periodico all'attuazione del Patto, con riferimento a queste ultime si è sviluppato un significativo dibattito circa i loro effetti giuridici (M. O'Flaherty, *The Concluding Observations of United Nations Human Rights Treaty Bodies*, in 6 *H.R.L. Rev.* 29 (2006)). La loro autorevolezza non deriva, dunque, da un'efficacia obbligatoria in senso formale, bensì dalla capacità di incidere sulla formazione di standard interpretativi condivisi e di consolidare una lettura evolutiva delle disposizioni convenzionali, attraverso un processo di progressiva integrazione tra prassi degli Stati, attività degli organi di monitoraggio dei trattati e sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani (M. Nowak, *U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary*, 2<sup>nd</sup> ed., *N.P. Engel Verlag, Kehl am Rhein*, 2005, 887 ss.).

Le Osservazioni in commento sono state adottate nell'ambito della procedura semplificata di presentazione dei rapporti, fondata sulla previa adozione, da parte del Comitato, di un elenco di questioni preliminari (*List of Issues Prior to Reporting, LOIPR*, Human Rights Committee, *Focused reports based on replies to lists of issues prior to reporting, LOIPR; implementation of the new optional reporting procedure [LOIPR procedure]*, CCPR/C/99/4, 29-07-2010). Alle *LOIPR*, lo Stato Parte è chiamato a rispondere mediante la presentazione del proprio rapporto periodico.

Nelle Osservazioni in esame, il Comitato rileva la persistenza di significative criticità nell'attuazione interna degli obblighi derivanti dal Patto da parte del Canada. Tali criticità riguardano, anzitutto, la mancata attuazione delle precedenti *Views* adottate (§§5-8), nonché l'assenza di rimedi effettivi e di meccanismi idonei ad assicurare un'applicazione uniforme del Patto nell'ordinamento federale canadese. Pertanto, il quadro delineato dal Comitato non è quello di uno Stato estraneo al rispetto dei diritti umani, bensì quello di un ordinamento – generalmente avanzato sul piano delle garanzie formali – nel quale persistono tuttavia tensioni tra riconoscimento formale dei diritti e loro effettivo godimento.

Il presente contributo non intende offrire una ricostruzione sistematica dell'intero contenuto delle Osservazioni, che affrontano una pluralità di questioni di indubbio rilievo, bensì concentra l'analisi su tre specifiche questioni: il rapporto tra sicurezza nazionale e libertà individuali (§§24, 46), la tutela delle minoranze e dei popoli indigeni (§§14-23; 54-56), nonché la protezione dei migranti e dei richiedenti asilo (§§42-44). Tali

ambiti costituiscono, infatti, i settori nei quali emerge con maggiore evidenza la progressiva evoluzione della funzione del Comitato da organo chiamato a verificare la conformità formale degli ordinamenti interni al Patto, a soggetto orientato a valorizzarne l'effettività sostanziale. La tesi che sorregge il presente contributo è, pertanto, che le Osservazioni Conclusive sul Canada testimonino come le principali criticità nella tutela internazionale dei diritti umani non derivino più, necessariamente, dalla negazione esplicita dei diritti convenzionalmente garantiti, bensì dall'insufficiente predisposizione di meccanismi normativi e procedurali idonei ad assicurarne il concreto godimento. Da un lato, infatti, il Comitato riconosce le misure legislative e amministrative adottate dal Canada negli ultimi anni, con specifico riguardo agli ambiti del contrasto alla violenza di genere, alla tutela delle persone 2SLGBTQI+ ed all'attuazione della *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. A fronte di tali progressi, il Comitato individua tre profili problematici. Il primo concerne la tensione tra le esigenze di sicurezza nazionale e le garanzie convenzionali, con particolare riferimento all'espansione dei poteri di sorveglianza, al ricorso a categorie normative ampie e indeterminate e ai conseguenti rischi di indebita compressione del diritto alla vita privata, della libertà di espressione e della libertà di riunione pacifica (§§24 e 46). Il secondo riguarda la persistenza di forme di discriminazione strutturale nei confronti dei popoli indigeni, delle persone di origine africana e di altri gruppi marginalizzati. (§§19-23; 55-56). Il terzo attiene alla protezione internazionale, con specifico riguardo alla detenzione per motivi migratori, alle garanzie procedurali dei richiedenti asilo e al rischio di indebolimento del principio di *non-refoulement* (§§42-44).

1.1 – In via preliminare, il Comitato affronta un profilo destinato a incidere sull'intera lettura delle Osservazioni: l'effettività interna degli obblighi derivanti dal Patto e, più in generale, la capacità dell'ordinamento costituzionale canadese di assicurarne un'attuazione uniforme nei diversi livelli federale, provinciale e territoriale (§5). Secondo il Comitato, l'assenza di un sistema strutturato di attuazione interna degli obblighi internazionali in materia di diritti umani continua a rappresentare una criticità significativa (§§5-8). In tal senso, il Comitato segnala, da un lato, la difficoltà del Canada nel dare piena esecuzione alle *Views* ai sensi del Primo Protocollo opzionale, con espresso riferimento anche al caso *Toussaint v. Canada* (Human Rights Committee, *Toussaint v. Canada*, Communication No. 2348/2014, *Views adopted by the Committee under article 5(4) of the Optional Protocol*, CCPR/C/123/D/2348/2014, 24-07-2018) quale esempio paradigmatico delle criticità ancora esistenti nell'attuazione interna delle proprie decisioni stante il perdurante rifiuto del Canada di dare piena esecuzione alle determinazioni adottate. Dall'altro, emerge l'assenza di un sistema unitario di monitoraggio nell'attuazione delle raccomandazioni formulate. Proprio sotto questo profilo, il Comitato invita il Canada a predisporre, in coordinamento con le autorità provinciali e territoriali, un meccanismo deputato a monitorare l'attuazione delle proprie raccomandazioni (§6).

In questo contesto, si inseriscono le preoccupazioni espresse rispetto al crescente ricorso, a livello provinciale, alla *notwithstanding clause* prevista dalla sez. 33 della *Canadian Charter of Rights and Freedoms* (§7), ossia alla clausola che consente al legislatore federale o provinciale di derogare

temporaneamente all'applicazione di taluni diritti garantiti dalla Carta, sottraendo la relativa disciplina al controllo giurisdizionale di costituzionalità. Pur essendo stata originariamente concepita quale strumento eccezionale, volto a preservare l'equilibrio tra sovranità parlamentare e controllo giurisdizionale, il Comitato rileva come l'utilizzo di tale clausola stia assumendo carattere sempre più frequente e persino preventivo, ossia antecedente al vaglio giurisdizionale di compatibilità con la Carta (T. Kahana, *The Notwithstanding Mechanism and Public Discussion: Lessons from the Ignored Practice of Section 33 of the Charter*, 44 *McGill L.J.* 1073 (2001)). Non a caso, le Osservazioni raccomandano espressamente che il ricorso a tale meccanismo rimanga eccezionale, strettamente circoscritto, temporalmente limitato e pienamente compatibile con gli obblighi derivanti dall'ICCPR (§8), rischiando altrimenti di incidere sull'effettività delle garanzie del Patto e sull'accesso a rimedi effettivi.

Particolarmente significativa è, inoltre, la preoccupazione del Comitato per il *Québec Constitution Act* del 2025 (Québec, *Projet de loi n° 1, Loi sur la Constitution du Québec présenté à l'Assemblée nationale du Québec le 9 octobre 2025*), presentato il 9 ottobre 2025 e finalizzato all'adozione di una sorta di "costituzione provinciale québécoise" (P. Taillon, J.-F. Gaudreault-DesBiens, *What Powers Does Quebec Have over Its Internal Constitutional Order?*, *IRPP*, 9-3-2026). Pur senza pronunciarsi analiticamente sul contenuto delle singole disposizioni (§§8 e 54 (g)), il Comitato segnala il rischio che il progetto di legge possa incidere sulla tutela delle minoranze linguistiche e culturali, sull'accesso a rimedi effettivi e, più in generale, sul coordinamento tra ordinamento costituzionale del Québec, quadro costituzionale federale e obblighi internazionali assunti dal Canada. Tali preoccupazioni derivano dal riconoscimento del Québec quale "nazione", dalla valorizzazione della lingua francese quale elemento fondante dell'identità costituzionale provinciale e dal rafforzamento dell'autonomia costituzionale della provincia. (M.H. Lyonnais, *Constitutional Autonomy or Constitutional Overreach? Reflections on Québec's Bill 1*, *I-CONnect Blog*, 22-10-2025).

2. – Un secondo profilo di rilievo concerne il progressivo ampliamento delle nozioni di sicurezza nazionale e contrasto al terrorismo, nonché il correlato rafforzamento dei poteri di sorveglianza, raccolta e trattamento delle informazioni, attribuiti alle autorità pubbliche (§§24 e 46). Il Comitato richiama l'attenzione non sulla legittimità in astratto delle finalità di sicurezza nazionale, bensì sull'indeterminatezza delle categorie normative impiegate e sulla loro potenziale incidenza nell'esercizio dei diritti garantiti dal Patto, in particolare del diritto alla *privacy* (art.17 ICCPR), della libertà di espressione (art.19 ICCPR) e della libertà di riunione pacifica e di associazione (artt.21 e 22 ICCPR). La criticità evidenziata dal Comitato risiede, infatti, nella possibile inosservanza dei requisiti di legalità, necessità e proporzionalità che – secondo il Patto e la relativa interpretazione fornita dal Comitato nel *General Comment* n. 34 e n. 37– devono necessariamente presidiare ogni restrizione ai diritti garantiti (CCPR/C/GC/34, 2011, (CCPR/C/GC/37, 2020). Il rilievo formulato nelle Osservazioni non investe, pertanto, la perseguibilità di esigenze di sicurezza nazionale in quanto tali, bensì la mancata dimostrazione che le limitazioni previste siano

adeguatamente circoscritte dalla legge, strettamente necessarie al perseguimento di uno scopo legittimo e proporzionate rispetto all'incidenza prodotta sui diritti previsti dall'ICCPR. In questa prospettiva, il Comitato non contesta la legittimità delle esigenze di sicurezza nazionale, ma segnala il rischio che esse siano trasformate in una clausola generale di compressione delle libertà civili, soprattutto quando si fondano su categorie normative vaghe, indeterminate o non accompagnate da adeguati meccanismi di controllo indipendente.

Rispetto a queste osservazioni, assumono particolare rilievo le critiche rivolte allo *Strong Borders Act (Bill C-2)*, nella parte in cui questo potrebbe ampliare ulteriormente i poteri di sorveglianza e raccolta dei dati in capo alle autorità pubbliche, limitando le garanzie poste a tutela della *privacy* e della protezione dei dati personali (§23), (Canada, *Bill C-2, An Act respecting certain measures relating to the security of the border between Canada and the United States and respecting other related security measures [Strong Borders Act]*, 1st Session, 45th Parliament, introduced in the House of Commons on 3 June 2025). Analogamente, con riguardo alla proposta di legge del *Combating Hate Act* (Canada, *Bill C-9, Combating Hate Act*, 1st Session, 45th Parliament, introduced in the House of Commons, 2025), il Comitato si concentra sull'impiego della nozione di "simbolo terroristico", la cui formulazione - per l'insufficiente determinatezza del relativo ambito applicativo - è ritenuta suscettibile di interpretazioni eccessivamente ampie. Secondo il Comitato, tale genericità rischierebbe di tradursi in un'applicazione arbitraria della normativa e di prestarsi ad utilizzi strumentali, incompatibili con le garanzie del Patto, sino a poter incidere sull'esercizio delle libertà fondamentali e sulla legittima espressione di forme di dissenso politico (§23).

Si ritiene dunque che in merito a questa prima contestazione, il nucleo della censura del Comitato non riguardi soltanto l'estensione quantitativa dei poteri pubblici, ma soprattutto la loro insufficiente delimitazione sostanziale nella possibilità di esercizio di questi ultimi: in assenza di definizioni rigorose, di un controllo giurisdizionale effettivo e di rimedi accessibili, la sicurezza nazionale rischia di potersi trasformare da esigenza legittima a base giuridica suscettibile di autorizzare restrizioni sempre più ampie all'esercizio dei diritti e delle libertà garantite dal Patto.

3. – Le *Concluding Observations* si propongono, inoltre, di verificare l'effettività del rispetto del principio di uguaglianza nell'ordinamento canadese, esaminando gli effetti concreti prodotti dalle normative interne sulla tutela dei gruppi vulnerabili. Pur prendendo atto delle numerose iniziative legislative adottate dal Canada, il Comitato rileva la persistenza di fenomeni discriminatori che continuano ad incidere sulle comunità indigene, sulle minoranze etniche e su altri gruppi marginalizzati presenti nel territorio canadese (§§14-18, 26-31, 54-56).

Le preoccupazioni del Comitato riguardano, in particolare, la persistente condizione di svantaggio dei popoli indigeni, delle persone di origine africana e, più in generale, delle minoranze esposte a discriminazione razziale o etnica. In tal senso, nonostante l'adozione dell'*Indigenous Justice Strategy*, della *Black Justice Strategy*, del *Canada's Action Plan on Combatting Hate* e delle modifiche al Codice penale ed al *Controlled Drugs and Substances*



*Act* (§15), il Comitato rileva il permanere di criticità nell'attuazione degli artt. 2, 26 e 27 del Patto. Tali criticità emergono, in particolare, nella sproporzionata presenza di individui appartenenti a popolazioni indigene e a soggetti di origine africana tra i soggetti detenuti e coinvolti nel sistema di giustizia penale, nel ricorso a pratiche di profilazione razziale da parte delle forze dell'ordine e nelle segnalazioni relative a decessi in stato di custodia che colpiscono in misura sproporzionata persone appartenenti a minoranze etniche (§§15-16). Le Osservazioni evidenziano altresì la persistenza di ostacoli nell'accesso alla giustizia e nell'ottenimento di rimedi effettivi da parte delle popolazioni indigene, insistendo sulla necessità di rafforzare strumenti alternativi alla detenzione, programmi di giustizia riparativa e meccanismi di controllo sull'operato delle autorità pubbliche (§16).

Particolarmente significativa è, inoltre, la parte delle Osservazioni dedicata ai fenomeni dei “discorsi e crimini d'odio”. Il Comitato sottolinea come vi sia stato, nel paese, un considerevole incremento dei crimini d'odio, tanto nell'ambito digitale quanto al di fuori di questo, fondato sulla razza, etnia, religione, orientamento sessuale e identità di genere, riscontrando anche una progressiva crescita di discorsi razzisti, omofobi, transfobici ed estremisti. In questa prospettiva, il Comitato sottolinea come la definizione canadese di *hate crimes* continui ad essere eccessivamente restrittiva e sottolinea l'assenza, a livello federale, di un espresso divieto relativo ai crimini d'odio nei confronti delle minoranze razziali ed etniche (§17). Il riferimento ai crimini d'odio ed allo scarso seguito giudiziario che ricevono nel Paese, dovuto anche alla riluttanza delle vittime a dichiarare la propria origine etnica, religiosa o di identità di genere, appare particolarmente significativo poiché mette in luce come l'esistenza di strumenti normativi formalmente vigenti non sia di per sé sufficiente ad assicurare l'effettività della tutela. In questo contesto, le Osservazioni confermano come il principio di non discriminazione sancito dagli artt. 2 e 26 ICCPR imponga agli Stati non soltanto l'adozione di misure legislative di contrasto, ma anche la predisposizione di strumenti effettivi che consentano alle vittime di accedere ai rimedi e di beneficiare di una tutela sostanziale.

Il rilievo del Comitato assume una portata ancora più ampia con riguardo al coinvolgimento delle popolazioni indigene nei processi decisionali. Le Osservazioni evidenziano l'urgenza di riesaminare le normative interne, che non sarebbero state adottate con il consenso libero, previo ed informato delle popolazioni indigene, raccomandando il riesame delle misure legislative, dei progetti di sviluppo adottati in assenza del necessario consenso delle minoranze e l'adozione di rimedi a favore delle comunità i cui territori e risorse naturali siano stati interessati da interventi autorizzati in violazione di tale principio (§54, lett. a), c) e d).

Di particolare interesse risulta la prospettiva adottata dal Comitato, che non si limita a censurare singoli episodi di discriminazione o specifiche violazioni, ma identifica criticità riconducibili al funzionamento stesso del sistema giuridico e normativo canadese. La critica del Comitato non riguarda, infatti, esclusivamente l'esistenza di singole pratiche discriminatorie, bensì la persistenza di *iter* di adozione e procedure normative idonee a produrre effetti discriminatori in maniera sistematica (§17). Il profilo di maggior rilievo risiede nel fatto che il Comitato sembri attribuire rilevanza giuridica non soltanto all'intenzione discriminatoria o

alla violazione individuale immediatamente identificabile, ma anche agli effetti generali prodotti dal funzionamento dell'ordinamento canadese. Questo elemento delle Osservazioni conclusive sembra inserirsi in una più ampia evoluzione del diritto internazionale dei diritti umani, caratterizzata dal progressivo consolidamento di una concezione sostanziale del principio di non discriminazione, non più riconducibile alla sola assenza di trattamenti differenziati formalmente illegittimi (S. Fredman, *Substantive Equality Revisited*, in 14 *Intern. J. Const. L.* 712 (2016)).

Una prospettiva analoga è infatti rinvenibile nella giurisprudenza della Corte EDU, che soprattutto a partire dalla sentenza *D.H. and Others v. Czech Republic* (European Court of Human Rights, *D.H. and Others v. Czech Republic* [GC], Appl. No. 57325/00, Judgment of 13-11-2007), ha progressivamente riconosciuto che anche misure formalmente neutrali possono produrre effetti discriminatori incompatibili con il principio di uguaglianza quando incidano in maniera sproporzionata su gruppi vulnerabili (K. Henrard, *The European Court of Human Rights, Ethnic and Religious Minorities and the Two Dimensions of the Right to Equal Treatment: Jurisprudence at Different Levels*, in 34 *Nordic J. H.R.* 309 (2016)). Nel caso sopra richiamato, la Corte EDU ritenne discriminatoria la collocazione sistematica dei minori rom in scuole speciali, pur in assenza di una normativa esplicitamente fondata sull'origine etnica, valorizzando gli effetti concreti prodotti dal funzionamento del sistema educativo (§204). Analogamente, anche la Corte IDH ha progressivamente sviluppato una concezione sostanziale della tutela delle minoranze e delle popolazioni indigene. In sentenze quali *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay* e *Saramaka People v. Suriname*, la Corte interamericana ha affermato che la violazione dei diritti delle comunità indigene può derivare non soltanto da atti apertamente discriminatori, ma anche dall'assenza di strumenti effettivi di partecipazione, consultazione e tutela territoriale (Inter-American Court of Human Rights, *Yakye Axa Indigenous Community v. Paraguay*, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 17-06-2005, Series C No. 125, § 196, (Inter-American Court of Human Rights, *Saramaka People v. Suriname*, Preliminary Objections, Merits, Reparations and Costs, Judgment of 28-11-2007, Series C No. 172, §134). In particolare, la Corte ha più volte chiarito che il mancato riconoscimento del consenso libero, previo ed informato rispetto a progetti incidenti sui territori indigeni compromette non soltanto il diritto di proprietà collettiva, ma la stessa sopravvivenza culturale e materiale delle comunità coinvolte.

Le osservazioni del Comitato, dunque, si inseriscono in questa traiettoria evolutiva comune ai diversi sistemi di tutela dei diritti umani, orientata verso una concezione sostanziale dell'uguaglianza e della non discriminazione.

4. – Particolare attenzione merita la posizione del Comitato in merito al trattamento dei migranti, dei rifugiati e dei richiedenti asilo, rispetto ai quali individua una serie di criticità, suscettibili di incidere direttamente sul principio di *non-refoulement*. Le Osservazioni non si limitano a censurare singole disfunzioni del sistema di immigrazione canadese, ma delineano un quadro complessivo nel quale la detenzione amministrativa degli stranieri, l'assenza di un limite temporale massimo alla privazione della libertà personale, l'esame di talune domande nell'ambito della procedura di *pre-*

*removal risk assessment*, in luogo della procedura ordinaria dinanzi all'*Immigration and Refugee Board*, nonché la designazione degli Stati Uniti quale Paese Terzo sicuro (*safe third country*), concorrono a sollevare dubbi sulla piena effettività delle garanzie procedurali e sostanziali poste a presidio del divieto di respingimento (§§41-44).

In primo luogo, il Comitato esprime perplessità per l'assenza nell'ordinamento canadese di un limite temporale massimo alla durata della detenzione amministrativa degli stranieri, rilevando come tale lacuna possa tradursi in forme di privazione della libertà prolungate e potenzialmente indefinite. Pur prendendo atto del venir meno degli accordi che consentivano il ricorso alle carceri provinciali per la detenzione migratoria, il Comitato segnala la permanenza di condizioni assimilabili a quelle carcerarie nei "centri di trattenimento per immigrati" e nelle strutture di accoglienza per l'immigrazione collocate all'interno di strutture federali (§41). Da tale rilievo discende la raccomandazione di introdurre un limite temporale massimo alla detenzione per motivi migratori, di ricorrere a tale misura soltanto come *extrema ratio* e per il periodo più breve possibile, nonché di istituire meccanismi di controllo indipendente e rimedi effettivi a tutela delle persone interessate (§42). Questo profilo, pur non coincidendo immediatamente con il *non-refoulement*, ne costituisce un presupposto funzionale: la detenzione prolungata o ingiustificata può infatti compromettere l'accesso effettivo alla difesa, all'assistenza legale e, in generale, alla possibilità del soggetto vulnerabile di far valere tempestivamente il rischio di respingimento verso Paesi non sicuri.

Il secondo profilo critico ricostruito dalle Osservazioni riguarda il rischio che le più recenti riforme legislative indeboliscano l'accesso alla procedura di protezione internazionale. A sostegno di ciò, il Comitato richiama espressamente lo *Strengthening Canada's Immigration System and Borders Act* (Canada, *Bill C-12, An Act respecting certain measures relating to the security of Canada's borders and the integrity of the Canadian immigration system and respecting other related security measures* [*Strengthening Canada's Immigration System and Borders Act*], 1st Session, 45th Parliament, First Reading, 8-10-2025), evidenziando come esso sia suscettibile di introdurre ulteriori ipotesi di inammissibilità delle domande di protezione internazionale, con la conseguente sottrazione di determinate istanze all'esame dell'*Immigration and Refugee Board of Canada* e la loro devoluzione a procedure alternative caratterizzate da un diverso ed inferiore livello di garanzie procedurali (§43).

Il punto è particolarmente delicato: il Comitato osserva che le domande dichiarate inammissibili verrebbero assoggettate alla procedura di *pre-removal risk assessment* (di seguito *PRRA*), ossia una procedura di natura amministrativa che – secondo quanto rilevato dal Comitato – non offrirebbe garanzie procedurali equivalenti a quelle assicurate nell'ambito di un esame completo, effettivo e condotto da un'autorità indipendente ai fini dell'accertamento dello *status* di rifugiato (§43). Diversamente dalla procedura ordinaria di determinazione dello *status* di rifugiato dinanzi all'*Immigration and Refugee Board of Canada*, infatti, il *PRRA* non integra un procedimento di cognizione piena volto all'accertamento dei presupposti per il riconoscimento dello *status*, ma si configura come meccanismo residuale, e prevalentemente amministrativo, finalizzato alla verifica del rischio



derivante dall'esecuzione del provvedimento di espulsione o di allontanamento (I. Atak, *Canada's Treatment of Non-Citizens through the Lens of the United Nations Individual Complaints Mechanisms*, in *Canad. Yearbook Intern. L.* (2019)).

La differenza assume rilievo decisivo per il fatto che, mentre la procedura ordinaria di determinazione dello status di rifugiato è strutturata quale procedimento specificamente preordinato all'accertamento dei presupposti per il riconoscimento della protezione internazionale, il *PRRA* opera in una fase successiva e funzionalmente distinta, quando il provvedimento di allontanamento è già stato adottato o ne è comunque prospettata l'adozione. Ulteriori elementi di differenza emergono sotto il profilo procedurale: il *PRRA* si fonda prevalentemente sulla documentazione acquisita agli atti e sulle memorie scritte dal richiedente, con margini di discussione orale limitati. Inoltre, in ragione della sua collocazione nella fase immediatamente antecedente all'esecuzione dell'ordine di allontanamento, può incidere concretamente sulla possibilità del richiedente di produrre nuove prove, chiarire elementi di vulnerabilità o contestare la valutazione dell'amministrazione (D. Doğar, *Unrecognizing Refugees: The Inadmissibility Scheme Replacing Article 1F Decisions in Canada: Implications for Refugee Status Determination and Non-Refoulement*, in *35 Intern. J. Refugee L.* 370 (2023)). È proprio sotto questo profilo che emerge il collegamento diretto con il principio di *non-refoulement*. Nella prospettiva del Comitato, la procedura semplificata rischia di non offrire garanzie procedurali idonee ed equivalenti alla procedura ordinaria e dunque di incidere sull'effettività della tutela del principio di non respingimento. In altri termini, il principio di *non-refoulement* non presenta una dimensione esclusivamente sostanziale - consistente nel divieto di trasferire una persona verso un luogo in cui essa rischi persecuzioni o torture - ma incorpora una imprescindibile dimensione procedurale, senza la quale la garanzia sostanziale sarebbe destinata a rimanere meramente teorica. L'effettività del divieto presuppone infatti che l'autorità competente proceda ad una valutazione individuale, rigorosa ed *ex nunc* del rischio cui l'interessato sarebbe esposto nel Paese di destinazione, assicurando l'accesso ad una procedura equa, a rimedi effettivi e a garanzie idonee a prevenire un allontanamento arbitrario. In questa prospettiva, il Comitato ha chiarito che gli obblighi derivanti dagli artt. 6 e 7 ICCPR comprendono il divieto di estradizione, espulsione o rimpatrio verso Stati nei quali sussista un rischio reale di violazioni irreparabili dei diritti fondamentali, imponendo agli Stati l'adozione di procedure adeguate a consentire una corretta valutazione di tale rischio (Human Rights Committee, *General Comment No. 31. The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 May 2004, §12.). In questa cornice, il Comitato invita il Canada a garantire un accesso non ostacolato al territorio e procedure eque ed indipendenti a tutte le categorie di individui richiedenti protezione internazionale, evidenziando come il rispetto del principio di non respingimento richieda una *individualized determination*, non suscettibile di essere sostituita da presunzioni generali o da procedure amministrative semplificate (§44).

4.1. – Le raccomandazioni del Comitato divengono ancora più specifiche in riferimento alla designazione degli Stati Uniti quale Paese Terzo sicuro ai sensi dell'*Immigration and Refugee Protection Act* (Canada, *Immigration and Refugee Protection Act*, Statutes of Canada 2001, chapter 27) e del *Canada-United States Safe Third Country Agreement* (Government of Canada and Government of the United States of America, *Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America for Cooperation in the Examination of Refugee Status Claims from Nationals of Third Countries* [Safe Third Country Agreement], signed 5 December 2002, entered into force 29 December 2004). Il Comitato esprime preoccupazioni per le conseguenze che tale designazione può produrre nei confronti dei richiedenti asilo che transitano attraverso gli Stati Uniti, richiamando espressamente il rischio di “refoulement a catena” (*chain refoulement*) (§43).

Le Osservazioni affrontano la questione del refoulement c.d. “a catena”, che ricorre quando lo Stato non procede direttamente al trasferimento dell'individuo verso il Paese nel quale questi rischia persecuzioni, ma lo allontana verso uno Stato terzo dal quale possa derivare un successivo trasferimento verso il Paese di origine o verso un ulteriore Stato non sicuro. In questa visione, dunque, il rischio non si esaurisce nel rapporto bilaterale tra Canada e Stati Uniti, ma investe la potenziale sequenza dei trasferimenti successivi (T.M. McDonnell, *Unsafe at Any Speed: "Safe Third Country Agreements", Non-Refoulement and Chain Refoulement*, in XX *Pace Intern. L. Rev.* XX (2025)). I rilievi formulati dal Comitato si inseriscono, peraltro, in un articolato contenzioso costituzionale sviluppatosi in Canada in relazione alla compatibilità del *Canada-United States Safe Third Country Agreement* con la *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In particolare, con sentenza del 2020, la Corte Federale di prima istanza ha infatti dichiarato incompatibile la designazione degli Stati Uniti quale Paese Terzo sicuro, ritenendo che il rinvio dei richiedenti asilo li esponesse ad un rischio prevedibile di detenzione e di successivo allontanamento in violazione dell'art. 7 della Carta (*Canadian Council for Refugees v. Canada*, 2020 FC 770). Tale pronuncia è stata successivamente riformata dalla Corte d'Appello Federale (*Citizenship and Immigration v. Canadian Council for Refugees*, 2021 FCA 72) ed infine confermata, quanto alla compatibilità con l'art. 7 della Carta, dalla Corte Suprema del Canada con sentenza unanime del 16 giugno 2023 (*Canadian Council for Refugees v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2023 SCC 17), che ha tuttavia rinviato alla Corte Federale l'esame della distinta questione concernente la compatibilità dell'accordo bilaterale con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 15 della Carta. La Corte Suprema richiama espressamente il precedente *Suresh v. Canada (Suresh v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002, SCC.1 - SCR 3), valorizzando il criterio della prevedibilità del rischio quale parametro per valutare la legittimità del trasferimento verso uno Stato terzo. In tale contesto, le osservazioni del Comitato acquistano una particolare rilevanza sistematica, poiché si inseriscono in un dibattito giurisprudenziale ancora aperto circa il rapporto tra meccanismi di cooperazione in materia di asilo, garanzie procedurali e principio di *non-refoulement*. Il passaggio più rilevante della posizione del Comitato risiede proprio nella critica alla presunzione automatica di sicurezza del Paese Terzo. In definitiva, la designazione degli

Stati Uniti quale Paese Terzo sicuro deve, secondo il Comitato, essere verificata alla luce degli obblighi derivanti dal principio di *non-refoulement*. Il Comitato, infatti, non afferma che gli Stati Uniti non costituiscano, in linea di principio, un Paese sicuro, ma evidenzia come questa qualificazione non possa operare in modo automatico o presuntivo, essendo necessaria una valutazione in relazione alla effettiva conformità dell'ordinamento statunitense agli obblighi internazionali di protezione (§44). Diversamente, il trasferimento dei richiedenti asilo verso gli Stati Uniti o il diniego dell'ingresso al Canada, potrebbe esporli al rischio di successivi trasferimenti, incompatibili con il principio di *non-refoulement*, con la conseguenza che anche il Canada potrebbe essere chiamato a rispondere sul piano internazionale dei propri obblighi per aver disposto il trasferimento verso uno Stato Terzo non idoneo ad assicurare una tutela effettiva in relazione al rischio di refoulement a catena (§43).

5. – Le Osservazioni conclusive adottate nei confronti del Canada sono significative non solo per l'ampiezza dei temi affrontati, ma anche perché riflettono alcune delle principali tensioni del diritto internazionale dei diritti umani contemporaneo.

Il quadro restituito dal Comitato non è infatti quello di un ordinamento apertamente refrattario agli obblighi internazionale, bensì quello di uno Stato caratterizzato da un elevato livello di formali tutele, nel quale, tuttavia, la progressiva espansione delle normative interne, legate alla sicurezza nazionale, alla proceduralizzazione interna delle garanzie ed alla frammentazione dell'attuazione interna degli obblighi internazionali, rischiano di incidere in maniera significativa sul riconoscimento sostanziale delle protezioni riconosciute dal Patto, di fatto, limitandone la loro efficacia. Proprio questo elemento conferisce alle Osservazioni un particolare rilievo: il Comitato sembra mostrare come la crisi della tutela dei diritti non si manifesti necessariamente attraverso la loro negazione esplicita, ma mediante forme più gradualmente di compressione della loro effettività.

Sotto questo profilo, l'approccio del Comitato sembra inserirsi in una più ampia evoluzione del sistema internazionale di tutela dei diritti umani, sempre meno orientato alla sola verifica formale dell'esistenza di norme interne di attuazione e sempre più attento alla capacità concreta degli ordinamenti nazionali di rendere pienamente effettivi i diritti riconosciuti dalle convenzioni internazionali (C. Tomuschat, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, 3<sup>rd</sup> ed., Oxford, 2014).

È in questo senso che assumono rilievo le critiche che il comitato rivolge all'utilizzo della *notwithstanding clause*, all'espansione delle misure di sorveglianza e sicurezza nazionale, alla progressiva riduzione delle garanzie procedurali nel sistema di asilo ed alla persistenza di fenomeni discriminatori suscettibili di produrre effetti sistematicamente pregiudizievoli nei confronti delle popolazioni indigene e di altri gruppi vulnerabili.

Particolarmente significativa appare, in tale prospettiva, la lettura procedurale del principio di *non-refoulement* che emerge dalle Osservazioni. Il Comitato sembra confermare una lettura del divieto di respingimento non più limitata alla sola interdizione materiale dell'allontanamento verso il paese a rischio, ma estesa all'intero apparato procedurale attraverso cui tale rischio viene identificato e valutato.

Il punto centrale non è dunque soltanto se lo Stato espella o meno verso paesi in cui vi sia un rischio rilevante ai sensi degli artt. 6 e 7 ICCPR, ma se il sistema interno predisponga procedure effettivamente idonee a consentire un accertamento reale della vulnerabilità del richiedente. La critica rivolta al *pre-removal risk assessment* e alla designazione degli Stati Uniti quale Paese Terzo sicuro<sup>7</sup> assume un rilievo che trascende il solo caso canadese: il Comitato mette in discussione la crescente tendenza degli ordinamenti a trasformare la protezione internazionale da garanzia pienamente giurisdizionale a meccanismo prevalentemente amministrativo (T. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge, 2011).

Non appare casuale, sotto questo profilo, il ricorso sempre più frequente, da parte del Comitato, al linguaggio degli obblighi positivi: le Osservazioni non si limitano infatti a richiedere allo Stato di astenersi da interferenze arbitrarie nei diritti garantiti dal Patto, ma pretendono l'adozione di misure legislative e amministrative volte a prevenire il rischio di violazioni, assicurare rimedi effettivi, correggere le limitazioni al riconoscimento dei diritti derivate dall'ordinamento interno, in linea con la progressiva affermazione, nel diritto internazionale dei diritti umani, di una concezione degli obblighi statali che impone non soltanto doveri di astensione, ma anche obblighi di *facere* e di attuazione interna (P. Pustorino, *Introduction to International Human Rights Law*, The Hague, 2023, 50-51).

Ciò nondimeno, è anche l'ampiezza dell'approccio adottato dal Comitato a sollevare alcune questioni. Le Osservazioni sembrano accomunare temi profondamente eterogenei – dalla sicurezza nazionale alla protezione internazionale – attraverso il comune richiamo all'effettività nel riconoscimento dei diritti garantiti dal Patto. Il Comitato, tuttavia, privilegia una lettura estensiva degli obblighi positivi derivanti dall'ICCPR, senza chiarire in quale misura tali obblighi debbano essere bilanciati con altri interessi costituzionali e con la discrezionalità legislativa degli Stati. Ne deriva una crescente attenzione all'effettività nel riconoscimento dei diritti, priva, tuttavia, di una compiuta elaborazione dei criteri di bilanciamento che ne delimiterebbero l'applicazione. Il progressivo ampliamento degli obblighi positivi e delle garanzie procedurali ricavati dal Patto, pur rappresentando uno strumento essenziale per assicurare l'effettività di tali diritti, richiederebbe una costante attenzione al bilanciamento tra l'esigenza di garantire la protezione delle garanzie ed il rispetto della discrezionalità statale nell'attuazione degli obblighi convenzionali.

È proprio nella tensione tra effettività della tutela dei diritti umani e rispetto della discrezionalità statale che si misura, oggi, la capacità del diritto internazionale di preservare la propria funzione garantista, così come dimostrano le presenti *Concluding Observations*.

Fiamma Concarella  
Università LUISS Guido Carli  
fconcarella@luiss.it