



*Società Italiana di Diritto Internazionale
e di Diritto dell'Unione Europea*

28

LA POVERTÀ NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

XXVIII Convegno

Palermo

6-7 giugno 2024

a cura di

Massimo Starita

EDITORIALE SCIENTIFICA



Con il sostegno di



Proprietà letteraria riservata

© Copyright maggio 2025

Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-235-0280-8

NAZIONI UNITE, DIRITTI UMANI E POVERTÀ

Lorenzo GRADONI*

SOMMARIO: 1. Dissidio nell'apparato ideologico. – 2. Poveri in meno. – 3. Iconologia. – 4. Immagini indocili. – 5. Un dollaro e venticinque centesimi. – 6. Senza mezzi. – 7. *Treaty Body Robot*. – 8. Nonna Roma e i Caschi Blu. – 9. Le mani sulla città. – 10. Lettere di addebito. – 11. Acquartieramenti. – 12. Diritti invisibili. – 13. Oltre il *consensus*. – 14. Il Meccanismo. – 15. Desiderio insurrezionale.

In questi stessi rapporti in cui si produce la ricchezza,
si produce anche la miseria [...] un'accumulazione di miseria adeguata
all'accumulazione di capitale¹.

1. Dissidio nell'apparato ideologico

L'epigrafe è un promemoria, un cenno al fatto che la povertà contro cui le Nazioni Unite lottano è «miseria pianificata» nel solco di impetuose forze impersonali². «L'impitoyable loi du rendement», scriveva Simone Weil agli operai di Rosières, «pèse sur vos chefs comme sur vous; elle pèse d'un poids inhumain sur toute la vie industrielle»³. Sono considerazioni un po' datate, certo, ma sarebbe difficile negarne la pertinenza mentre sotto il nostro sguardo nuovi (e meno nuovi) modi di accumulazione del capitale generano sfruttamento brutale e povertà estrema⁴. Queste diagnosi trovano peraltro riscontro in recenti documenti ufficiali

* Luxembourg Centre for European Law (LCEL), Università del Lussemburgo.

¹ MARX, *Il Capitale*, Roma, 2023, 469.

² MARKS, *Human Rights and Root Causes*, in *Modern Law Review*, 2011, 57 ss., 74 («planned misery»).

³ WEIL, *La condition ouvrière*, Paris, 2002, 209-210.

⁴ Parafrasando SASSEN, *Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy*, Cambridge-London, 2014, 12 («extreme forms of poverty and brutalization»). V. altresì ID., *A Savage Sorting of Winners and Losers: Contemporary Versions of Primitive Accumulation*, in *Globalizations*, 2010, 23 ss.; nonché INCE, *Between Equal Rights: Primitive Accumulation and Capital's Violence*, in *Political Theory*, 2017, 885 ss.; FRASER, *Cannibal Capitalism*, London, 2023; MEZZADRA, NEILSON, *Operazioni del capitale: capitalismo contemporaneo tra sfruttamento ed estrazione*, Roma, 2021.

delle Nazioni Unite, il cui tenore potrebbe far pensare a una sovrastruttura 'ribelle'.

Surya Deva, relatore speciale sul diritto allo sviluppo, afferma che il nostro è un «neocolonial and neoliberal economic order» che tratta le persone come «replaceable commodity and knowingly expose[s] [them] to [...] inhumane working conditions»⁵. Olivier De Schutter, relatore speciale su povertà estrema e diritti umani, depreca le «widespread and ongoing violations of the rights to a living wage»⁶, mentre promuove un'immaginifica ricostituzione del *welfare state* sul piano globale⁷. È vero che i relatori speciali, così come altri esperti reclutati dal Consiglio dei diritti umani, operano come «guest artists within the [UN] system»⁸, cioè ai margini dell'apparato. Tuttavia, è possibile sostenere che essi condividono con l'intero apparato una posizione marginale rispetto alla struttura socioeconomica che genera la povertà. Privi di leve redistributive e di mezzi coercitivi propri, l'organizzazione universale esplica in questo ambito una funzione soprattutto *ideologica* il cui principale *medium* è il linguaggio dei diritti umani.

La povertà, per le Nazioni Unite, è un problema di (mancata) realizzazione dei diritti umani. È «an affront to human dignity», come l'Assemblea generale ripete periodicamente⁹. «It is both a cause and a consequence of human rights violations and an enabling condition for other violations», secondo i Principi guida sulla povertà estrema e i diritti umani¹⁰. Quest'ultimo documento, approvato dal Consiglio dei diritti

⁵ Consiglio dei diritti umani, *Reinvigorating the Right to Development: A Vision for the Future, Report of the Special Rapporteur on the Right to Development*, UN Doc. A/HRC/54/27 del 4 agosto 2023, 12, par. 52.

⁶ Consiglio dei diritti umani, *The Working Poor: Human Rights Approaches to Wages, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, UN Doc. A/78/175 del 13 luglio 2023, 20.

⁷ Consiglio dei diritti umani, *Global Fund for Social Protection: International Solidarity in the Service of Poverty Eradication, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, UN Doc. A/HRC/47/36 del 22 aprile 2021; v. altresì Consiglio dei diritti umani, *The "Just Transition" in the Economic Recovery: Eradicating Poverty within Planetary Boundaries, Interim Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, UN Doc. A/75/181/Rev.1 del 7 ottobre 2020, 21, par. 54.

⁸ BAXI, *Market Fundamentalism: Business Ethics at the Altar of Human Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2005, 1, 4.

⁹ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/78/203 del 22 dicembre 2023, 4.

¹⁰ Consiglio dei diritti umani, *Final Draft of the Guiding Principles on Extreme Poverty and Human Rights, Submitted by the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights, Magdalena Sepúlveda Carmona*, UN Doc. A/HRC/21/39 del 18 luglio 2012, 4, par. 3. V. altresì Consiglio dei diritti umani, UN Doc. A/HRC/RES/21/11 del 18 ottobre 2012 (recante adozione del «final draft»); Assemblea generale, UN Doc.

umani nel 2012, esemplifica l'intervento-tipo dell'organizzazione in questo campo, che consiste nel dichiarare, per mezzo di atti non vincolanti, ciò che gli Stati sarebbero tenuti a fare conformemente ai loro obblighi pattizi e consuetudinari in materia di diritti umani. In questa prospettiva, la povertà, tanto più se estrema, è semplicemente una condizione incompatibile con il diritto internazionale vigente, un diritto che quindi non è da cambiare ma da commentare e ricommentare, per trarne tutte le possibili implicazioni in termini di *'policy'* e proteggerlo dagli effetti della sua perpetua violazione.

L'idea di una lotta alla povertà a diritto internazionale costante si è consolidata negli anni Ottanta, con la traduzione del linguaggio para-legislativo, pianificatore e tecnico del Nuovo ordine economico internazionale nell'idioma dei diritti umani¹¹. L'Assemblea generale portò a compimento questa operazione adottando, nel 1986, la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo¹², un testo non vincolante, astratto, circonlocutorio, disinteressato all'individuazione dei mezzi economici del riscatto del Terzo Mondo e quindi – nonostante le intenzioni dei suoi promotori – estraneo allo spirito radical-riformista del Nuovo ordine economico internazionale¹³. In tempi recenti, tuttavia, il diritto allo sviluppo è tornato a essere terreno di scontro tra una maggioranza di Stati che preme per l'adozione di uno strumento vincolante dai contenuti incisivi – forse per-

A/RES/67/164 del 13 marzo 2013, 5, par. 17-19, che prende atto dei Principi guida «with appreciation».

¹¹ Cfr. RAJAGOPAL, *Right to Development and Global Governance: Old and New Challenges Twenty-Five Years On*, in *Human Rights Quarterly*, 2013, 893 ss.

¹² Assemblea generale, UN Doc. A/RES/41/128 del 12 dicembre 1986. La Dichiarazione fu approvata a larga maggioranza, con il voto contrario degli Stati Uniti e le astensioni di Danimarca, Finlandia, Giappone, Islanda, Israele, Repubblica federale tedesca e Svezia. Cfr. UN Doc. A/41/PV.97 dell'11 dicembre 1986, 64.

¹³ V., anzitutto, Commissione per i diritti umani, *The New International Economic Order and the Promotion of Human Rights, Study Prepared by Raúl Ferrero, Special Rapporteur of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1983/24/Rev.1 del 4 marzo 1983, 18, par. 128. Un importante snodo di questa vicenda è l'«analytical study» che l'Istituto delle Nazioni Unite per la formazione e la ricerca (UNITAR) commissionò a Georges Abi-Saab. Nel rapporto si suggeriva di riconfigurare la produzione normativa afferente al Nuovo ordine economico internazionale nel linguaggio dei diritti umani, che nel decennio precedente era andato acquistando sempre più prestigio, cioè di proporlo nelle vesti di un diritto individuale e collettivo allo sviluppo, diritto che il terzomondista Abi-Saab concepiva in chiave antimperialista, come corrispettivo economico del diritto politico all'autodeterminazione (Assemblea generale, A/39/504/Add.1 del 23 ottobre 1984, Annex 3, 103, par. 212). Per un'analisi del pertinente contesto storico v. DEHM, *Highlighting Inequalities in the Histories of Human Rights: Contestations over Justice, Needs and Rights in the 1970s*, in *Leiden Journal of International Law*, 2018, 871 ss.

sino un terzo Patto internazionale – e una minoranza, dominata dai paesi occidentali, per cui l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile sarebbe essa stessa il miglior strumento di contrasto alla povertà – naturalmente sempre in nome dei diritti umani – e renderebbe perciò superflua qualsiasi altra iniziativa in materia¹⁴.

Questo conflitto di vedute è parte di un dissidio più generale sul ruolo dei diritti umani nel sistema delle Nazioni Unite, dissidio che nel recente passato ha inciso sull’elaborazione della Dichiarazione sui diritti dei contadini – adottata nel 2018 dall’Assemblea generale con il voto contrario o l’astensione di quasi tutti i paesi occidentali¹⁵ – e attualmente complica il negoziato su uno «strumento giuridicamente vincolante per regolamentare, nel campo dei diritti umani, le attività delle imprese transnazionali»¹⁶, fortemente voluto dal Terzo Mondo e osteggiato dai paesi occidentali¹⁷, i quali prediligono il modello ‘soft’ dei Principi guida su imprese e diritti umani¹⁸. Anche presso le Nazioni Unite, dunque, i diritti umani acquisiscono l’ambivalenza politica che sconcertava Onora O’Neill, ossia «the beguiling feature of being an ideology not only of and for the ruling classes, but an ideology for – and increasingly of – the oppressed»¹⁹.

¹⁴ V. *infra*, paragrafo 11.

¹⁵ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/73/165 del 17 dicembre 2018. La Dichiarazione è stata approvata a maggioranza, con otto voti contrari (Australia, Guatemala, Israele, Nuova Zelanda, Regno Unito, Stati Uniti, Svezia e Ungheria) e ben 54 astensioni. Tra i paesi occidentali, solo Lussemburgo, Portogallo e Svizzera hanno votato a favore (UN Doc. A/73/PV.55 del 17 dicembre 2018, 24-25). Per un’analisi dell’atteggiamento di ‘retroguardia’ dei paesi occidentali rispetto al diritto internazionale dei diritti umani v. GRADONI, PASQUET, *Voice Under Domination: Notes on the Making and Significance of the United Nations Declarations on the Rights of Peasants*, in *European Journal of International Law*, 2022, 39, 53-55.

¹⁶ Sullo stato attuale del negoziato, v. Consiglio dei diritti umani, *Text of the Updated Draft Legally Binding Instrument with the Textual Proposals Submitted by States during the Nith Session of the Open-Ended Intergovernmental Working Group on Transnational Corporations and Other Business Enterprises with Respect to Human Rights*, UN Doc. A/HRC/55/59/Add.1 del 13 febbraio 2024.

¹⁷ Per un recente inquadramento storico della vicenda, v. JOSEPH, KYRIAKAKIS, *From Soft Law to Hard Law in Business and Human Rights and the Challenge of Corporate Power*, in *Leiden Journal of International Law*, 2023, 335 ss.

¹⁸ Sull’origine e l’elaborazione dei Principi dopo la presa d’atto dell’incapacità delle Nazioni Unite di produrre una disciplina giuridica della attività delle imprese transnazionali v. il dettagliato resoconto di RUGGIE, *Just Business: Multinational Corporations and Human Rights*, New York-London, 2013, 48 ss. FASCIGLIONE (a cura di), *I Principi guida su imprese e diritti umani*, Roma, 2020, contiene una traduzione italiana dei Principi e un utile saggio introduttivo.

¹⁹ O’NEILL, *Justice across Boundaries: Whose Obligations?*, Cambridge, 2016, 207.

Questa constatazione apre la via a un'analisi althusseriana del dissidio. Per Althusser, poiché la presa delle classi dominanti sugli «apparati repressivi» è di regola più salda di quella che le medesime esercitano sugli «apparati ideologici», questi ultimi costituiscono un terreno di lotta preferenziale che, pur non essendo decisivo, si presta perlomeno a «re-tourner contre les classes au pouvoir l'arme de l'idéologie»²⁰. Nel quadro delle Nazioni Unite – che formano un apparato ideologico in senso althusseriano – i diritti umani sono un elemento-chiave dell'ideologia delle classi dominanti, sebbene queste oggi vi si riferiscano con crescente cautela, anche perché il linguaggio dei diritti umani impregna simultaneamente – e sempre di più – l'ideologia dei dominati. Negli anni Settanta, il linguaggio dei diritti umani fornì al tentativo di instaurare un Nuovo

²⁰ ALTHUSSER, *Idéologie et appareils idéologiques d'État*, in ID., *Positions*, Paris, 1976, 87 (nota 11). Secondo Althusser (la cui analisi riguarda lo Stato ma in virtù del suo carattere generalissimo è estendibile alla sfera delle istituzioni internazionali), «[l]a classe (ou l'alliance de classes) au pouvoir ne fait pas aussi facilement la loi dans les [Appareils idéologiques d'État] que dans les appareils (répressifs) d'État, non seulement parce que les anciennes classes dominantes peuvent y conserver longtemps de fortes positions, mais aussi parce que la résistance des classes exploitées peut y trouver le moyen et l'occasion de s'y exprimer, soit en utilisant les contradictions qui y existent, soit en y conquérant par la lutte des positions de combat» (ivi, 86-87). La contraddizione è un elemento costitutivo dell'ideologia, la quale, non potendo giustificare l'ingiustificabile, non vuole essere presa alla lettera, che è precisamente ciò che tendono a fare i dominati (cfr. SCOTT, *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven, 1990, 103). Quanto al posizionamento dalle classi subalterne nell'ambito delle Nazioni Unite, qui rileva la circostanza che gli Stati emersi dal processo di decolonizzazione detengono la maggioranza dei seggi in consessi come l'Assemblea generale e il Consiglio dei diritti umani e che ciò permette loro di controllare un'estesa frazione dell'apparato, che include numerose posizioni 'marginali' (in termini di allocazione di risorse, potere e prestigio) ma tutt'altro che trascurabili sul piano dello scontro ideologico (si pensi all'investitura di numerosi relatori speciali su temi radicali come il diritto alla casa, l'impatto del debito sul godimento dei diritti economici e sociali, ecc.), nonché di aprire i processi decisionali a istanze della società civile che operano a difesa degli interessi delle classi subalterne (si pensi alla partecipazione de La Vía Campesina all'elaborazione della Dichiarazione sui diritti dei contadini). Cfr. BAXI, *Market Fundamentalism*, cit., 1, il quale ricorda che una parte dell'apparato delle Nazioni Unite «thrives on dialogical interaction with the non-governmental organisation (NGO) communities; and often its experts consultants (howsoever named) emerge from within these communities, or at the very least remain extraordinarily sensitive to activist critique of contemporary economic globalization». Sull'uso del concetto di 'classe' nell'analisi dell'ordinamento internazionale contemporaneo, v. RASULOV, «The Nameless Rapture of the Struggle»: Towards a Marxist Class-Theoretic Approach to International Law, in *Finnish Yearbook of International Law*, 2008, 243 ss.; CHIMNI, *Prolegomena to a Class Approach to International Law*, in *European Journal of International Law*, 2010, 57 ss.; nonché HARDT, NEGRI, *Empire*, Cambridge, 2000, 309-314; ID., *Empire, Twenty Years On*, in *New Left Review*, 2019, fasc. 120, 67 ss.

ordine economico internazionale un sostegno ideologico ‘esterno’, conferendo una coloritura universalistica agli scopi di una riforma che avrebbe dovuto investire tutti i settori del diritto internazionale. Nel decennio successivo, quello stesso linguaggio ha agevolato la liquidazione del riformismo terzomondista. Oggi serve sia a un recupero del riformismo radicale del primo terzomondismo – che rivive nella Dichiarazione dei diritti dei contadini così come nelle bozze di strumenti pattizi sul diritto allo sviluppo e sulle imprese transnazionali – sia a sostenere un’opposta strategia conservatrice, per la quale l’Agenda 2030 è lo strumento essenziale per realizzare i diritti umani, anzitutto «sradicando» la povertà.

2. *Poveri in meno*

Scriveva Engels, nel suo celebre resoconto sulle condizioni di vita della classe operaia intorno alla metà dell’Ottocento:

Poiché in questa guerra sociale l’arma con cui si combatte è il capitale, il possesso diretto o indiretto dei mezzi di sussistenza e di produzione, è lampante che tutti gli svantaggi di una tale situazione ricadano sul povero. Nessuno si cura di lui; afferrato dal vortice tumultuoso, deve cercare di cavarsela come può. Se è tanto fortunato da ottenere un lavoro, cioè se la borghesia gli fa la grazia di volersi arricchire per suo mezzo, lo attende un salario che gli è appena sufficiente a tenere insieme corpo e anima; se non ottiene lavoro, può rubare, ove non tema la polizia, oppure morire di fame, e anche in questo caso la polizia si prenderà cura di far sì che egli muoia di fame in silenzio, senza offendere la borghesia²¹.

Il realismo di questo antico quadro resta intatto, se si eccettua l’affermazione sul disinteresse per i poveri²². Blasonati economisti ne

²¹ ENGELS, *La situazione della classe operaia in Inghilterra* [1845], Milano, 2011, 87.

²² Cfr. il coevo MAYHEW, *London Labour and the London Poor: A Cyclopædia of the Condition and Earnings of Those That Will Work, Those That Cannot Work, and Those That Will Not Work*, London, 1851, iii: «It is believed that the book is curious [...] as supplying information concerning a large body of persons, of whom the public had less knowledge than of the most distant tribes of the earth – the government population returns not even numbering them among the inhabitants of the kingdom; and as adducing facts so extraordinary, that the traveller in the undiscovered country of the poor must, like Bruce, until his stories are corroborated by after investigators, be content to lie under the imputation of telling such tales, as travellers are generally supposed to delight in». Il

indagano minuziosamente il comportamento, l'inclinazione al vizio, l'insufficiente disciplina, la scarsa propensione all'imprenditorialità e al risparmio²³. Anno dopo anno, l'organizzazione delle Nazioni Unite li conta, li riconta, vorrebbe vederli (metonimicamente) scomparire: «End poverty in all its forms everywhere» è in cima alla lista degli Obiettivi di sviluppo sostenibile²⁴. L'Obiettivo 1, nella sua formulazione operativa, è più circoscritto: riguarda solo la «povertà estrema», che è da «sradicare» entro il 2030, mentre quella generica (o relativa) va dimezzata in percentuale²⁵. Quel verbo, forse scelto solo per significare un'azione energica, subliminalmente naturalizza la questione. La malapianta, intanto, resiste.

Secondo l'ultimo rapporto annuale sulla realizzazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, nel periodo 2019-2020 la percentuale della popolazione mondiale in condizione di povertà estrema è aumentata di 0,8 punti (equivalenti a circa 60 milioni di persone), un'anomalia storica che secondo le più recenti statistiche non è ancora riassorbita²⁶. Il rapporto la spiega lapidariamente con l'impatto della pandemia di COVID-19²⁷.

Poiché, in genere, tali rapporti collezionano 'fatti' rigorosamente privi di cause, l'imputazione è del tutto eccezionale. Ed è iniqua, persino all'interno dello schema monocausale che precostituisce. È, infatti, tra i poveri che la pandemia ha mietuto gran parte delle sue vittime e poiché nell'abaco dell'Agenda 2030 un povero morto è comunque un povero in meno, l'impatto della pandemia, nei termini dell'Obiettivo 1, è stato per definizione bidirezionale²⁸. Se il morbo fosse stato più letale, cioè capace

riferimento è a James Bruce (1730-1794), esploratore scozzese il cui diario della ricerca della sorgente del Nilo era ritenuto poco credibile.

²³ BANERJEE, DUFLO, *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, New York, 2011, spec. 184 ss. Gli a. hanno ricevuto nel 2019 il premio Nobel per l'economia per il loro contributo alla lotta contro la povertà.

²⁴ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015, 14.

²⁵ *Ivi*, 15.

²⁶ *Sustainable Development Goals Report 2024*, 8. Secondo il rapporto, si sarebbe transitati dall'8,9% nel 2019 al 9,7% nel 2020, per ridiscendere al 9% del 2022. Si noti, tuttavia, che «[i]n the 75 most vulnerable countries, which qualify for concessional lending from the World Bank's International Development Association, one in four people live on less than \$2.15 a day – more than eight times the extreme poverty rate in the rest of the world» (*ibidem*).

²⁷ *Ibidem*: «The COVID-19 pandemic caused extreme poverty to rise in 2020 for the first time in decades, reversing global progress by three years».

²⁸ Per un'analoga osservazione sui metodi di conteggio impiegati dalla Banca mondiale, v. POGGE, *Fighting Global Poverty*, in *International Journal of Law in Context*, 2017, 512 ss., 517: «[t]he World Bank's headcount measure focuses on the living and ignores those who die prematurely from deprivation. This can lead to perverse results, such as a severe famine resulting in measured progress». Nello stesso senso, in rapporto

di eliminare povertà estrema più che di generarne, si sarebbe celebrato il passo avanti compiuto *nonostante* la catastrofe. Pare che un tempo il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo includesse, tra gli indicatori di povertà estrema, l'incapacità di assicurare dignitose esequie ai propri defunti²⁹. Similmente, l'Obiettivo 1 non può onorare chi di povertà muore.

3. Iconologia

Agli antipodi di questo sguardo siderale (e incapace di distinguere vita migliore e miglior vita) ci fu – negli anni Novanta – quello di Leandro Despouy, giurista argentino incaricato dalle Nazioni Unite di esaminare la questione della povertà estrema e dell'esclusione sociale dal punto di vista dei diritti umani³⁰. Fu Despouy a suggerire l'istituzione dell'ufficio del relatore speciale sulla povertà estrema e i diritti umani³¹, di cui è stato, con il suo meticoloso lavoro sul campo, l'antesignano. Il suo rapporto conclusivo, risalente al 1996, resta impareggiato nell'uso dell'intervista ed è come lacerato dalle voci dei bassifondi. Questa ricerca di prossimità a scopo d'indagine suscitava in Despouy un dilemma metodologico e politico:

how can the wretched living conditions, the suffering and, above all, the degradation poverty produces in human beings be accurately described without suggesting that those who have sunk into poverty are doomed never to escape from it or, worse still, that they have become something less than human, thus unwittingly helping to propagate racist or xenophobic arguments? [...] How can the most dreadful aspects of ab-

ai c.d. Obiettivi del Millennio, GRADONI, *La spettacolarizzazione della lotta alla fame ovvero l'impotenza delle organizzazioni internazionali di fronte alla sfida della sicurezza alimentare mondiale*, in VELLANO (a cura di), *Il futuro delle organizzazioni internazionali: prospettive giuridiche*, Napoli, 2015, 237, 243, 271. Il decesso per povertà può considerarsi una specie del genere della «espulsione» indagata da SASSEN, *Expulsions*, cit., 37: «The expelled become invisible to formal measurement, and thereby their negative drag on growth rates is neutralized».

²⁹ Commissione per i diritti umani, *Final report on human rights and extreme poverty*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/13 del 28 giugno 1996, 25, par. 110. Il dato non figura più tra i detti indicatori: cfr. UNDP, *2024 Global Multidimensional Poverty Index: Poverty Amid Conflict*, New York, 2024, 4.

³⁰ Commissione per i diritti umani, *Final report on human rights and extreme poverty*, cit., 5, par. 13-14.

³¹ *Ivi*, 45, par. 223.

ject poverty be illuminated without pandering to those who look askance at the poor?³²

La rappresentazione della povertà deve essere un cruccio anche per chi compila i rapporti annuali sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile, i cui apparati fotografici tradiscono un certo sguardo sulla povertà, ‘mobile’ ma ideologicamente coerente. C’è, anzitutto, lo sguardo distolto. Un gruppo di bambini africani è in fila, le braccia alzate, ed è impossibile intuire le loro intenzioni perché l’obiettivo inquadra solo le loro ombre³³. Uno scatto obliquo coglie l’immagine di due persone di colore riflesse sulla superficie di una bacinella³⁴. Un’altra mostra un rubinetto aperto e persone fuori fuoco sullo sfondo³⁵; altre ancora braccia femminili che impastano e una mano infantile colma di cibo³⁶. In tutti questi casi, la risorsa è protagonista mentre il povero – fuoricampo o sfocato – incombe su di essa, la eccede. C’è, in secondo luogo, uno sguardo che allude a sprechi di risorse apparentemente abbondanti. Una contadina al centro di un paesaggio arido svuota a terra un fusto d’acqua sotto lo sguardo perplesso di una capretta³⁷. Su uno sfondo analogo, due adolescenti si divertono con l’impetuoso getto di una fontana³⁸.

C’è, in terzo luogo, uno sguardo voyeuristico ed estetizzante. In una foto di copertina, l’emblema degli Obiettivi di sviluppo sostenibile – una specie di diagramma a ciambella – inquadra come un mirino una bambina affacciata sopra i panni stesi di traverso a uno sgangherato lucernaio³⁹. Sotto questo sguardo, il povero veste abiti tradizionali dai colori sgargianti⁴⁰, vende la sua merce in mercati pittoreschi⁴¹, è artigiano abile e riflessivo⁴², è circondato da una natura intatta e benigna⁴³, pesca in ac-

³² Ivi, 37, par. 186. Un’inchiesta simile a quella condotta da Despouy è alla base del capolavoro di VOLLMANN, *Poor People*, New York, 2007.

³³ *The Sustainable Development Goals Report 2018*, New York, 2018, 30.

³⁴ Ivi, 18.

³⁵ *The Sustainable Development Goals Report 2017*, New York, 2017, 30.

³⁶ Ivi, 18; *The Sustainable Development Goals Report 2019*, New York, 2019, 24.

³⁷ *The Sustainable Development Goals Report 2023*, New York, 2023, 24.

³⁸ Ivi, 7.

³⁹ *The Sustainable Development Goals Report 2016*, New York, 2016. V. anche *The Sustainable Development Goals Report 2020*, New York, 2020, 46.

⁴⁰ *The Sustainable Development Goals Report 2022*, New York, 2022, 46; *Sustainable Development Goals Progress Chart 2022*, New York, 2022 (copertina).

⁴¹ *The Sustainable Development Goals Report 2019*, cit., 22.

⁴² *The Sustainable Development Goals Report 2021*, New York, 2021, 42.

⁴³ *The Sustainable Development Goals Report 2017*, cit., 48; *The Sustainable Development Goals Report 2018*, cit., 26; *Sustainable Development Goals Report 2019*, cit., 52.

que cristalline come nel pieghevole di un'agenzia turistica⁴⁴; persino quando dorme per strada, è composto, decentemente vestito e inserito in un quadro cromaticamente gradevole⁴⁵. In quarto luogo – come si sarà ormai intuito – c'è uno sguardo che razzializza, femminilizza e infantilizza la povertà: cinque bambine africane, sedute in circolo per condividere una razione di cibo, sorridono a un obiettivo che le inquadra a perpendicolo⁴⁶. In quinto luogo, c'è uno sguardo che riserva a uomini e donne di colore i lavori più estenuanti e insalubri, in deroga allo stile patinato e persino con schiavistico sadismo⁴⁷. Infine, c'è uno sguardo che del povero celebra l'ingegno, non senza condiscendenza, come quando intercetta un gruppo di donne indiane che sorreggono uno smisurato specchio ustorio per scaldare un pentolino⁴⁸.

Se il povero non possiede adeguati mezzi di produzione, natura e tradizione lo sostengono, il bisogno ne aguzza l'ingegno, la fatica lo temprà. La sua integrazione alla base del sistema capitalistico è assicurata.

4. Immagini indocili

Per Olivier De Schutter, l'attuale relatore speciale su povertà estrema e diritti umani, la povertà non è imputabile a deficit individuali di imprenditorialità e resilienza ma a un sistema sociale incapace di valorizzare le doti atipiche di una parte della popolazione. Figure pubbliche in cerca di un ampio uditorio, i relatori speciali non disdegnano forme di comunicazione popolari, le quali, in genere, esigono una scrittura densa, precisa, più rivelatrice del fraseggio convenzionale dei rapporti ufficiali. Di qui il fascino documentale di *Speaking of poverty, differently*, il cartone animato con cui De Schutter illustra la sua filosofia della povertà⁴⁹.

⁴⁴ *The Sustainable Development Goals Report 2023*, cit., 4.

⁴⁵ *The Sustainable Development Goals Report 2020*, cit., 24.

⁴⁶ *The Sustainable Development Goals Report 2023*, cit., 14.

⁴⁷ *The Sustainable Development Goals Report 2016*, cit., 34; *The Sustainable Development Goals Report 2017*, cit., 36, 42; *The Sustainable Development Goals Report 2018*, cit., 26; *The Sustainable Development Goals Report 2019*, cit., 38, 40; *The Sustainable Development Goals Report 2020*, cit., 48; *The Sustainable Development Goals Report 2021*, cit., 44; *The Sustainable Development Goals Report 2022*, 50; *The Sustainable Development Goals Report 2024*, New York, 2024, 8.

⁴⁸ *The Sustainable Development Goals Report 2018*, cit., 22. V. altresì *The Sustainable Development Goals Report 2021*, cit., 4, 36.

⁴⁹ *Speaking of Poverty, Differently*, 21 dicembre 2020. Il video è disponibile sul profilo YouTube del relatore speciale su povertà estrema e diritti umani. La traduzione dall'inglese è mia.

Le due narrazioni che si intrecciano nel video – il testo recitato da De Schutter e il disegno animato – sono sincronizzate ma non sempre solidali. «La povertà», dice la voce fuoricampo, «è spesso imputata all'individuo, alle sue scelte di vita sbagliate, alla sua incapacità di adattarsi al mondo del lavoro, di cogliere le opportunità, di meritare aiuto, come se la società fosse un fatto naturale, un dato che non possiamo cambiare». Nel disegno animato, un individuo solitario è in cammino verso la città. Ben presto la incontra sotto forma di un bivio verticale: una scala scende, l'altra sale. L'individuo esita un istante, quindi scende – forse perché è più facile? – e precipita così nei bassofondi. Una porta si apre alle sue spalle (l'opportunità) ma subito si volatilizza. «Ciò», vale a dire la naturalizzazione del disagio sociale, «conduce gli individui che vivono in povertà a sentirsi in colpa e a diventare invisibili». Nel disegno animato, il passaggio all'invisibilità è rappresentato da una polverizzazione del soggetto, sorte che per un istante si estende a tutti i consociati: la povertà è un rischio che ognuno corre. Il povero penetra come polvere nei palazzi (dove c'è lavoro, ricchezza, potere) e come polvere è rinviato all'esterno, restituito all'emarginazione con un colpo di scopa. «Ma la povertà non è, in realtà, un fallimento individuale; dovremmo piuttosto vedervi un fallimento della società, di una società che non riconosce la competenza [*competence*] delle persone che vivono in condizioni di povertà». Che fare, dunque?

Secondo la voce fuoricampo, «dovremmo creare un'economia veramente inclusiva, che riconosca il potenziale di ogni individuo, che faccia leva sull'ingegno [*building on inventiveness*] della povera gente e i suoi molteplici *skills*». Nel disegno animato, la società è un intrico di scale. È un sistema ingiusto – gli scalini si tramutano continuamente in pareti invalicabili – ma non del tutto iniquo: alle spalle dell'individuo precipitato nei bassifondi si materializza una scala a pioli che permette di tornare al bivio originario, il quale, tuttavia, non si ripresenta con la chiarezza morale di prima (l'opzione alto/basso), ma come snodo di un indecifrabile labirinto. L'errore iniziale appare dunque scusabile, ma un dubbio resta, perché l'ubicazione del benessere è comunque palese: la società è uno ziggurat integralmente terziarizzato (niente ciminiera, solo trave), culminante in un giardino e – dettaglio fugace – appoggiato su quella stessa polvere che simboleggia l'invisibilità del povero. Che fare, si diceva?

Il disegno animato suggerisce di non tentare la scalata: fermo su un gradino, l'individuo prende a innaffiarlo – spende risorse, creatività, *skills* – e dal cemento riesce a far spuntare un fiore, ma ecco che il gradino superiore si gonfia come un'onda e lo inghiotte. La società capitalisti-

ca disprezza le «competenze» del povero, come vorrebbe il testo, oppure le sussume sotto di sé, come suggerisce l'architettura semovente del disegno animato, peraltro prendendo *alla lettera* il testo stesso («building on»)? *Speaking of poverty, differently* è un documento pieno di delicatezza, ed è in ciò distinguibile dai rapporti sugli Obiettivi di sviluppo sostenibile, ma come questi è incapace finanche di nominare il sistema capitalistico. È un esercizio della parola – lo dice il titolo stesso – che le immagini, indocili come incubi, smentiscono.

5. Un dollaro e venticinque centesimi

Anche le Nazioni Unite sono povere. In una recente missiva indirizzata alle rappresentanze permanenti degli Stati membri, il Segretario generale si lagna dei cronici ritardi nel versamento dei contributi e di una probabile crisi di bilancio che rischia di inibire il pagamento dei salari – la cui massa assorbe circa il 70% delle spese, puntualizza il Segretario – nonché dei beni e servizi necessari a garantire la sicurezza delle sedi dell'organizzazione⁵⁰. Se gli Stati membri onorassero puntualmente i propri debiti, l'organizzazione sarebbe comunque povera.

A ricordarci che il bilancio delle Nazioni Unite ammonta a soli tre miliardi di dollari, cioè a «un decimo del mercato globale delle patatine», è un'ammiccante *clip* ufficiale⁵¹. Ci si potrebbe chiedere perché proprio le patatine e non un genere merceologico più in linea con le competenze dell'organizzazione, per esempio le armi, le quali, in effetti, fungono da paragone budgetario in un'altra *clip* ufficiale che, confezionata per il settantacinquesimo anniversario della Corte internazionale di giustizia, svela che il prezzo di un singolo cacciabombardiere è identico al costo di tre anni di attività del principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite⁵². Il mercato delle armi, tuttavia, è troppo grande perché lo si possa efficacemente raffrontare al bilancio complessivo dell'organizzazione⁵³. Inoltre, è possibile che la pubblica opinione se lo imma-

⁵⁰ *Letter from the Secretary-General António Guterres to all Permanent Representatives of Members States to the United Nations*, New York, 24 gennaio 2024.

⁵¹ *How Much Does the UN Really Cost?*, 2 gennaio 2024. Il video è disponibile su «UN Story», il profilo YouTube ufficiale «for United Nations explainers, documentaries, and expert-based guides about issues that matter most to our world».

⁵² *The ICJ – In the Service of Peace and Justice*, 26 agosto 2021. Il video è disponibile su «CIJ ICJ», il profilo YouTube della Corte internazionale di giustizia.

⁵³ Nel 2023 ammontava a circa 2.443 miliardi di dollari (TIAN, LOPES DA SILVA, LIANG, SCARAZZATO, *Trends in World Military Expenditure*, Stockholm, 2024, 1). L'ultima parte del filmato accenna alle colossali dimensioni del mercato delle armi per

gini tanto fiorente, quel mercato, che persino una minima frazione della sua cifra d'affari potrebbe suggerire un ché di esoso. Quindi le patatine, anzi il pacchetto di patatine.

Infatti, poiché tre miliardi di dollari in rapporto alla popolazione mondiale equivalgono a circa 40 centesimi pro-capite, che salgono a 1,25 dollari includendo nel computo il budget separato delle operazioni di *peacekeeping*, è dimostrato che le Nazioni Unite (*peacekeeping* incluso) ci costano annualmente come un pacchetto di patatine a testa, «anzi un po' meno», gigioneggia l'alto funzionario protagonista del filmato. Il video si chiude con lo stesso funzionario che, in un finto fuorionda, apre il pacchetto di patatine – ormai assurte a emblema del budget ONU pro-capite! – e le mangia, mettendo così in scena un'allegoria del gravame della quota-salari che assilla il Segretario generale quasi quanto la morosità degli Stati membri.

6. Senza mezzi

Le Nazioni Unite non sono, né sono mai state, un'agenzia per la ridistribuzione della ricchezza mondiale, benché tra il dopoguerra e la fine degli anni Settanta non siano mancate le proposte di farne un centro di regolazione dei mercati e di pianificazione economica su scala globale⁵⁴. Se, dunque, l'organizzazione non ha mai potuto farsi garante in proprio del «diritto a un tenore di vita sufficiente» ai sensi dell'art. 25, par. 1, della Dichiarazione universale dei diritti umani – e tanto meno del «diritto a un tenore di vita adeguato» di cui all'art. 11, par. 1, del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali – essa stessa formulò questi precetti, teoricamente equivalenti a una messa al bando della povertà, in un'epoca in cui la ridistribuzione della ricchezza generata dal sistema capitalistico era ritenuta indispensabile e, perlomeno a certe latitudini, in corso di realizzazione⁵⁵. Negli anni 50, Gunnar Myrdal, futuro premio Nobel per l'economia, scriveva che «[t]he concept of the welfare state, to which we are now giving reality in all the advanced nations, would have to be widened and changed into a concept of "welfare

paragolarlo alla spesa complessiva per le operazioni di *peacekeeping* (che naturalmente appare esigua in confronto).

⁵⁴ MAZOWER, *Governing the World: The History of an Idea*, London-New York, 2012, 283 ss.

⁵⁵ In questo senso MOYN, *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*, Cambridge-London, 2018, 59, 67.

world”»⁵⁶. Kwame Nkrumah, influente leader indipendentista africano, era invece convinto che la «generosity of the developed powers» non potesse sostituire la lotta «against the external forces which have a vested interest in keeping it underdeveloped»⁵⁷.

Poche settimane prima dell'adozione della Dichiarazione sull'instaurazione di un Nuovo ordine economico internazionale, durante una riunione della Commissione per i diritti umani, Kéba Mbaye, delegato senegalese e futuro vicepresidente della Corte internazionale di giustizia, tracciava un nesso tra la mancata realizzazione dei diritti economici e sociali dei suoi concittadini e la sopravvivenza dell'antico «colonial system of domination [...] under less obvious forms», «a wholly unfair international economic and financial system which did not pay equitable prices for their labour»⁵⁸. La comunità internazionale doveva impegnarsi a trasformare quel sistema, «so that each country could benefit, according to its efforts, from the general prosperity»⁵⁹.

Generalmente riconosciuto come l'inventore del diritto allo sviluppo⁶⁰, Mbaye si appropriava della retorica dei diritti umani senza perdere di vista la priorità di una riforma radicale di altri settori del diritto internazionale: se il fine ultimo era la realizzazione dei diritti umani, era prioritario occuparsi dei mezzi per raggiungerlo. In quegli anni, la stessa Assemblea generale teneva fermo il principio secondo cui la questione della realizzazione dei diritti umani doveva essere affrontata sul terreno del Nuovo ordine economico internazionale. In un'importante risoluzione del 1979, l'Assemblea si diceva «[d]eeply concerned at the continued existence of an unjust international economic order which constitutes a major obstacle to the realization of the economic, social and cultural

⁵⁶ MYRDAL, *An International Economy: Problems and Prospects*, New York, 1956, 324 (corsivi omissi). Su questo aspetto dell'opera di Myrdal v. MOYN, *Welfare World*, in *Humanity*, 2017, 175.

⁵⁷ NKUMAH, *Neo-Colonialism: The Last Stage of Imperialism*, New York, 1966, XIX-XX. Nkrumah si riferiva espressamente alla proposta di istituire un meccanismo redistributivo su scala internazionale ed era convinto che una simile misura perequativa non sarebbe mai stata adeguatamente finanziata. La questione è esaminata in GETACHEW, *Worldmaking after Empire: The Rise and Fall of Self-Determination*, Princeton, 2019, 160-165.

⁵⁸ Commissione per i diritti umani, UN Doc. E/CN.4/SR.1269 del 22 febbraio 1974, 28.

⁵⁹ *Ivi*, 29.

⁶⁰ MBAYE, *Le droit au développement comme un droit de l'homme*, in *Revue des droits de l'homme*, 1972, 505 ss. Una scrupolosa ricostruzione delle origini del diritto allo sviluppo è in DONNELLY, *In Search fo the Unicorn: The Jurisprudence and Politics of the Right to Development*, in *California Western International Law Journal*, 1985, 473 ss.

rights in developing countries», per concludere che lo smantellamento di quell'ordine e l'instaurazione di un sistema nuovo e più giusto era «an essential element for the effective promotion of human rights and fundamental freedoms and should [...] be accorded priority»⁶¹. Era un canto del cigno.

Negli anni Ottanta, con gli Stati del Terzo Mondo schiacciati dal debito estero e costretti alla debilitante disciplina dei programmi di aggiustamento strutturale, tramontava la prospettiva di una riforma radicale dell'ordinamento internazionale⁶². Adottando la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, l'Assemblea generale non solo si mostrava disponibile a trattare il tema dello sviluppo economico sul terreno dei diritti umani – di fatto rovesciando la sua precedente impostazione – ma ‘dimenticava’ (ossia non c'erano più le condizioni politiche per discutere) i mezzi per realizzare sia lo sviluppo sia i diritti⁶³. In ciò, la Dichiarazione prefigurava le strategie di normazione in seguito sperimentate sotto l'insegna degli Obiettivi del Millennio e perpetuatesi con l'Agenda 2030 e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile⁶⁴.

Un rapporto stilato nel 1999 da Anne-Marie Lizin, la prima detentrica dell'ufficio di relatore speciale su povertà estrema e diritti umani, è rappresentativo del nuovo canone. In esso si affermava, tra l'altro, che le politiche di *welfare* avviliscono i poveri e gli esclusi imprigionandoli in ruoli passivi⁶⁵. «[A] human rights-based approach», al contrario, li avrebbe galvanizzati quali «active subjects and claim-holders»⁶⁶. Lizin

⁶¹ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/32/130 del 16 dicembre 1979.

⁶² Sulle cause materiali di tale liquidazione, v., in sintesi, LINARELLI, SALOMON, SORNARAJAH, *The Misery of International Law: Confrontations with Injustice in the Global Economy*, Oxford, 2018, 100-101. V., inoltre, ALLOTT, *Development for What – False Gods and Holy Writ*, in *Third World Legal Studies*, 1984, 1 ss., 8: «few looking at African economies today [...] could deny that many of them are now broken-backed. What development potential they had is exhausted. There has been a steady decline, not a steady development, in standards of life and the quality of life. The concept of development almost becomes a mockery in such circumstances. It is no longer a question of enhancing life, but of preventing it from deteriorating still further».

⁶³ È condivisibile l'osservazione di BAXI, *The Development of the Right to Development*, in ID., *Human Rights in a Posthuman World*, New Delhi, 2007, 124 ss., 135, secondo cui la dichiarazione lascia sussistere ogni sorta di «gaps between proclaimed goals and means through which these may be reached».

⁶⁴ Sulla 'latitanza' dei mezzi v. GRADONI, PASQUET, *The Fight against Poverty and the Right to Development in Italy*, in ANDENAS, PERELMAN, SCHARLING (a cura di), *The Fight Against Poverty and the Right to Development*, Cham, 2021, 209 ss., 224-227.

⁶⁵ Commissione per i diritti umani, *Human Rights and Extreme Poverty, Report Submitted by Ms A.-M. Lizin, independent expert, pursuant to Commission resolution 1998/25*, UN Doc. E/CN.4/1999/48 del 29 gennaio 1999, 31, par. 117.

⁶⁶ *Ivi*, 10, 34.

invitava le Nazioni Unite ad assumere «a supportive and catalytic role in mobilizing the energies and resources of [...] the poor themselves [...] in the campaign against poverty»⁶⁷. A questo scopo, era a suo parere urgente garantire un «improved access by the poor to well-functioning institutions, such as those in the political and judicial systems»⁶⁸.

Al momento della loro adozione e per circa un trentennio, i precetti sul tenore di vita contenuti nell'*International Bill of Rights* sono stati in armonia con lo spirito del tempo e con progetti di riforma di vasta portata, mentre oggi appaiono come generiche promesse da far valere ricorrendo a mezzi giudiziari o paragiudiziari, cioè disperatamente.

7. Treaty Body Robot

Una lampadina esplode, una pallina da ping-pong si accartoccia, una noce si frantuma: minute distruzioni spontanee, senza autore. «Le cose non hanno diritti» – dice la voce fuoricampo – «le persone, sì»⁶⁹. Il soggetto che a questo punto appare, su uno sfondo di carta bianca, è in realtà un ibrido cosa-persona: ha il corpo di una donna e al posto del capo un mozzicone di matita con su scarabocchiati i tratti di un volto. I personaggi della *clip* con cui l'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani illustra il lavoro dei *treaty bodies* sono tutti così: sono sia cose, fragili e senza diritti, sia persone, forti dei loro diritti, almeno sulla carta⁷⁰. «Per esempio, abbiamo il diritto all'istruzione», dice la voce fuori campo, mentre una mano invisibile disegna un edificio scolastico, che subito crolla riducendo in lacrime testa-di-matita. Seguono altri esempi che ricalcano il motivo dei diritti solo sulla carta. «Questi diritti sono codificati in trattati, che i governi hanno sottoscritto». Il governo-firmatario compare sotto forma di un guanto di pelle nera – da si-

⁶⁷ *Ivi*, 14, par. 55.

⁶⁸ *Ivi*, 15, par. 56. Come esempio di condotta virtuosa Lizin presentava il caso dello Yemen, dove i salari erano mediamente diminuiti del 70% nel periodo 1991-1996 ma intanto si era assistito a uno «strengthening of civil institutions» e alla creazione, «to offset the effects of the World Bank's structural adjustment programme», di un «Social Development Fund» con il compito di sostenere la microfinanza e di distribuire un dollaro al giorno «[to] the very poor» (*ivi*, 23, par. 104-105).

⁶⁹ *Treaty Bodies in Action: An Introduction*, 19 aprile 2018. Il video è disponibile su «UN Human Rights», il profilo YouTube dell'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani. La traduzione dall'inglese è mia.

⁷⁰ Nel video, le persone, il loro corpi e volti, sono (solo) disegni, mentre le cose (la noce, la lampadina, ma anche la carta da disegno che serve da sfondo) sono 'reali'.

cario, si direbbe – che danza sulle copie ufficiali dei trattati come se a indossarlo fosse l'uomo invisibile.

Guanto Nero strappa il pennarello della censura a un soldato (anzi, lo decapita, visto che il pennarello è la testa del soldato) e ridisegna la scuola. Lo Stato fa seguire alle promesse i fatti, raddrizza i torti, o è solo propaganda? Guanto Nero si pavoneggia in conferenza stampa, finché il fumetto che racconta le sue imprese non cade e si frantuma. «Non sempre i governi mantengono le loro promesse», commenta la voce fuori campo, mentre Guanto Nero si accomoda davanti a un televisore, in un salottino adagiato su una colonna dorica che svetta altissima al centro di uno spazio videosorvegliato e cinto di filo spinato. «Per la gente comune può essere difficile controllare l'operato del proprio governo; perciò, il rispetto dei trattati è monitorato da esperti provenienti da tutto il mondo».

Un docente, la cui testa è un temperino (i discenti sono tutti teste-di-matita), un giudice testa-di-martello e due ricercatori, testa-di-lente e testa-di-torcia, sono intercettati da un'onda magnetica che li risucchia verso la stratosfera, sorvolano il pianeta come supereroi in stormo e, giunti a destinazione, si combinano in un colossale robot antropomorfo – emblema del *Treaty Body* – la cui testa è costituita dai ferri del mestiere, tra cui, a parte quelli già citati, un microscopio, un binocolo, una macchina fotografica e una per scrivere. Il robot sovrasta la città, stele governativa inclusa, scavalca il filo spinato, sorprende Guanto Nero e lo interroga con fare rude, lo fa tremare e traspirare. Ma chi indossa quel guanto da sicario che stilla gocce di sudore? Intanto, una folla di ibridi cosa-persona esulta davanti alle immagini dell'interrogatorio che scorrono su uno schermo. La manona del robot, infine, si adagia protettiva sulla vittima dell'ingiustizia e batte a macchina un rapporto fitto di raccomandazioni. Esauriti i superpoteri dell'organizzazione, spetta alle vittime e alla società civile assicurare il rispetto dei diritti umani: «Usa le conclusioni del *Treaty Body* per aiutare te stesso».

8. Nonna Roma e i Caschi Blu

L'associazione Nonna Roma è un gruppo di mutuo soccorso la cui denominazione condensa il contemporaneo arretramento del *welfare state* e l'impulso popolaresco a intervenire in sua supplenza⁷¹. Agendo a di-

⁷¹ L'associazione, nata nel 2017 all'interno del Circolo Arci Sparwasser, «si pone l'obiettivo di contrastare la povertà e le disuguaglianze economiche e sociali». I fondatori spiegano così la scelta del nome: «[n]ell'immaginario collettivo di Roma, la nonna è

fesa di cinque famiglie di lavoratori migranti, sfrattate da un caseggiato recuperato da uno stato di pluridecennale abbandono (ma appartenente al Gruppo Ferrovie dello Stato, riscopertosi intransigente proprietario nell'autunno del 2008), Nonna Roma ha preso (situazionisticamente) sul serio il ruolo di 'staffetta' delle Nazioni Unite accorrendo in Via Latino Silvio 37 – il teatro del 'conflitto' – sotto le insegne dell'organizzazione, caschi blu e pettorine in tinta, posticce, certo, ma non fuori luogo⁷².

Era il 16 settembre 2021 e il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali aveva appena chiesto all'Italia di sospendere lo sfratto in pendenza della comunicazione depositata da Hamid Saydawi e Masir Farah, due delle vittime⁷³. Il 16 febbraio 2024, il Comitato ha definitivamente accertato che l'Italia infrangeva l'art. 11, par. 1, del Patto, nella parte relativa al diritto a un'abitazione adeguata, ed era perciò tenuta a risarcire le vittime e a rifondere le spese sostenute per agire dinanzi al Comitato e ai tribunali nazionali⁷⁴. Questa pronuncia, come si sa, non è altro che un parere (*views*) e l'ingiunzione diretta al Governo italiano è quindi una sorta di raccomandazione che – è lecito sperare – aiuterà le vittime ad aiutarsi.

9. Le mani sulla città

Da quando ha acquisito la competenza a ricevere comunicazioni individuali – condizione realizzatasi circa quarant'anni dopo l'entrata in vigore del Patto – l'*output* giurisprudenziale del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali è stato assai limitato e verosimilmente rimarrà tale. Su questo fronte, la crisi del sistema onusiano di tutela dei diritti umani si direbbe permanente. Intorno alla fine degli anni Settanta – quindi pochi anni dopo l'entrata in vigore dei due Patti internazionali – rispondendo all'invito a tenere una conferenza presso il Cambridge's International Law Club, Antonio Cassese scrisse di non voler parlare della

quella figura un po' burbera, ma sempre pronta ad accoglierti quando hai bisogno di sentirti a casa. La nonna si prende cura di te senza troppe domande, se non un classico: "fijo mio come te sei ridotto! ma non magni bello de nonna?"». In chiave politica, «la nonna è quella figura che dispensa solidarietà e sostegno e rappresenta sempre più spesso un pezzo di *welfare* individuale e sociale indispensabile, oggi mancante per molti, ma che non dovrebbe spettare alle nonne colmare» (<https://nonnaroma.it/chi-siamo/>).

⁷² ARPINATI, *Sfratti e sgomberi, l'Onu di nuovo costretta a intervenire*, in *Dinamo Press*, 16 settembre 2021.

⁷³ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Saydawi e Farah v. Italy*, UN Doc. E/C.12/75/D/226/2021 e E/C.12/75/D/227/2021 del 28 febbraio 2024, 1, par. 1.2.

⁷⁴ *Ivi*, 12, par. 12.

«United Nations machinery for implementing human rights [...] because my task would then boil down to a [...] *Requiem aeternam* for [...] UN procedures activated by complaints from individuals»⁷⁵. La procedura relativa al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali non esisteva ancora.

Il protocollo addizionale che la istituisce, adottato dall'Assemblea generale nel 2008⁷⁶ ed entrato in vigore nel 2013, conta attualmente 29 Stati parte, in prevalenza europei e latinoamericani. Il processo di ratifica sembra aver smarrito il modesto dinamismo iniziale: 22 adesioni, più dei tre quarti, erano già pervenute nel 2016, il punto medio tra la data di adozione del protocollo e oggi⁷⁷. Le comunicazioni individuali hanno sin qui riguardato otto Paesi, mentre i reclami giudicati ammissibili ne concernono solo quattro: la Spagna (netta primatista), l'Italia, il Belgio e l'Ecuador. Il Comitato ha sin qui adottato poco meno di 120 decisioni, di cui solo 16 nel merito. L'86% dei casi si è infatti concluso con un giudizio di inammissibilità, perlopiù per omesso esaurimento dei ricorsi interni, oppure per implicita rinuncia da parte di autori divenuti irreperibili. In un caso, il Comitato ha censurato l'ente previdenziale ecuadoriano, il quale, per un cavillo, negava la pensione a una casalinga che, non percependo un salario, aveva versato volontariamente contributi per oltre vent'anni⁷⁸. Più di nove reclami su dieci sono diretti contro la Spagna e riguardano sfratti di migranti indigenti di prima o seconda generazione, o la messa all'asta di immobili per incapacità del proprietario di pagare le rate del mutuo. Le storie di questa povera gente – famiglie intere costrette a pernottare in un'utilitaria, separate per sesso ed età e rchiuse in centri di accoglienza temporanea, spesso in condizioni disumane – si assomigliano tutte, perché tutte dipendono dalla strutturale carenza di alloggi pubblici o a prezzi abbordabili causata dalla massiccia svendita di immobili a banche commerciali (e la loro conseguente conversione in *assets* speculativi) per far fronte alla crisi finanziaria.

⁷⁵ Lettera di Antonio Cassese a Elihu Lauterpacht del 10 ottobre 1979, in *Antonio Cassese Archive*, vol. 21, 12.

⁷⁶ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/63/117 del 5 marzo 2009.

⁷⁷ Gli Stati firmatari sono 46. Solo cinque Stati parte, oltre a soggiacere *ipso facto* alla procedura delle comunicazioni individuali, hanno anche accettato di esporsi a reclami interstatali o a inchieste per sospetta violazione sistematica dei diritti protetti dal Patto.

⁷⁸ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Trujillo Calero v. Ecuador*, UN Doc. E/C.12/63/D/10/2015 del 14 novembre 2018, 15-16, par. 20-24.

Gli autori delle comunicazioni hanno quasi sempre la meglio⁷⁹. I loro reclami hanno condotto all'elaborazione di una giurisprudenza ammi-revole⁸⁰, che tuttavia può solo mitigare – e soltanto in una manciata di casi – l'angosciante precarietà dei senza dimora. La ridefinizione degli assetti proprietari e le sottostanti cause strutturali restano naturalmente fuori dalla portata del meccanismo di tutela. Il *treaty body* robot – altra immagine indocile – sovrasta la metropoli, arruffa Guanto Nero, ma è impotente contro chi ha messo le mani sulla città.

10. Lettere di addebito

Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, come ogni altro *treaty body*, amministra un diritto dei diritti umani positivo, in prevalenza pattizio, con le connesse limitazioni geografiche, processuali e discorsive. Presso le Nazioni Unite, questa prassi convive con un indirizzo giu-snaturalistico tutt'altro che esoterico, visto che è pubblicamente rivendicato dagli uffici competenti. Alla domanda «What are human rights?», formulata retoricamente e a scopi didascalici, l'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani non risponde con una lista di riferimenti documentali ma, semplicemente, così: «Human rights are rights we have simply because we exist as human beings»; precisando, a scanso di equivoci, che «they are not granted by any state»⁸¹. Questa concezione, egemonica nell'apparato ma certamente non tra gli Stati membri, si rispecchia – con qualche contraddizione – in una prassi parallela a quella dei Comitati, più abbondante, specialmente sul fronte dei diritti economici e sociali e quindi del contrasto alla povertà, eppure meno indagata, forse a causa del materiale che produce, copioso e scottante ma giuridicamente 'vile'⁸².

Ogni anno, le cosiddette «procedure speciali», cioè i relatori speciali, gli esperti indipendenti o i gruppi di lavoro che ricevono l'investitura

⁷⁹ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Ben Djazia and Bellili v. Spain*, UN Doc. E/C.12/61/D/5/2015 del 21 luglio 2017, 15-16, par. 18-22; nonché *López Albán v. Spain*, UN Doc. E/C.12/66/D/37/2018 del 29 novembre 2019, 14-15, par. 14-18.

⁸⁰ Esaminata con cura in CILIBERTO, «Di chi sono le case vuote?» *Diritto ad un'abitazione adeguata e sfratti esecutivi di occupanti sine titolo nella prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2024, 467 ss.

⁸¹ Cfr. <https://www.ohchr.org/en/what-are-human-rights>.

⁸² Per una recente e rara valorizzazione di questo tipo di materiale, v. BIRCHALL, *Human Rights on the Altar of the Market: The Blackstone Letters and the Financialisation of Housing*, in *Transnational Legal Theory*, 2019, 446.

del Consiglio dei diritti umani, erogano circa 600 comunicazioni contenenti circostanziati addebiti a carico di centinaia di soggetti statali e non statali⁸³. Dal 2012, i relatori speciali su povertà estrema e diritti umani ne hanno vergate circa 350, spesso in collaborazione con i titolari di procedure affini⁸⁴. L'onda delle comunicazioni non incontra gli argini che delimitano l'attività dei Comitati. Chiunque – vittime, attivisti, persone informate dei fatti, associazioni, ecc. – può innescare la procedura, sia nei confronti degli Stati che presentano un nesso con i fatti denunciati, ma indipendentemente dal loro soggiacere a specifici vincoli pattizi, sia per denunciare il comportamento di organizzazioni internazionali e imprese, senza sottilizzare sulla loro (per taluni incerta) soggezione alla disciplina dei diritti umani. Inoltre, i reclami sono esenti dalla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni e da qualsiasi altro formale requisito di ammissibilità, salvo il divieto di dar seguito a segnalazioni anonime. I fatti denunciati devono naturalmente essere documentati, ma non si richiede che siano qualificati giuridicamente⁸⁵. È, infatti, l'autorità ricevente a prendersi cura di questo aspetto, anche in ragione della particolare complessità dell'accertamento del diritto applicabile nel quadro delle procedure speciali.

Il *disclaimer* ufficiale secondo cui tali procedure non avrebbero carattere investigativo, tantomeno giudiziario, insospettisce: a che scopo evocare ciò che le procedure speciali palesemente non sono, se non per segnalare ciò che sono larvatamente? E infatti le lettere di addebito, a modo loro, seguono la partitura del sillogismo giudiziale. Poiché si tratta di documenti standardizzati, un esempio basterà a chiarire il punto.

Di recente, il relatore speciale su povertà estrema e diritti umani si è rivolto al direttore generale di Walmart per rappresentargli, tra l'altro, che molti suoi subordinati percepiscono salari così magri da aver titolo al sussidio pubblico (presumibilmente anche a causa delle note pratiche antisindacali della multinazionale) e che problemi analoghi o più gravi sussistono anche nella rete di approvvigionamento che a Walmart fa capo. L'esposizione degli addebiti esala *fumus boni iuris*, al punto che il relatore speciale, nelle more di una replica, intima la cessazione delle pre-

⁸³ *Special Procedures of the Human Rights Council*, Genève, 2024, 3. Informazioni statistiche sulle comunicazioni spedite a partire dal 2006 sono in Consiglio dei diritti umani, UN Doc. A/HRC/57/3 del 3 settembre 2024, 11-12.

⁸⁴ L'archivio, che contiene le comunicazioni ai presunti responsabili di violazioni dei diritti umani e le eventuali repliche di questi ultimi, è reperibile al seguente indirizzo: <https://spcommreports.ohchr.org/TmSearch/Mandates?m=21>.

⁸⁵ Traggio queste informazioni da *Special Procedures of the Human Rights Council*, cit.

sunte violazioni a titolo cautelare⁸⁶. Benché si intuisca subito che il parametro di valutazione è costituito dai diritti umani (la lettera comincia con qualche ragguaglio sulle prerogative del mittente), la chiusura del sillogismo è rinviata a un'estesa appendice, intitolata «Reference to International Human Rights Law». Sotto questo titolo compaiono, si precisa, gli «international norms and standards applicable to the present cases»⁸⁷. L'appendice è un inventario ragionato di materiali eterogenei: oltre al diritto pattizio, che tra l'altro include le convenzioni dall'Organizzazione internazionale del lavoro, vi si trova un'ampia varietà di atti non vincolanti (dichiarazioni, principi guida, commenti generali, ecc.), oltre a strategici cenni al diritto consuetudinario, il tutto rifuso in una specie di *ius commune* dei diritti umani dai sentori giusnaturalistici. Poiché sarebbe impossibile opporre un diritto naturale dei diritti umani ai destinatari tipici delle missive, lo scopo di attingere un diritto universale, svincolato dai limiti del diritto positivo, è raggiunto combinando fonti ufficiali disparate e di valore diseguale, sullo sfondo delicatamente tratteggiato di un ipotetico *ius non scriptum*.

L'impostazione universalistica consente alle procedure speciali di accogliere reclami provenienti da ogni parte del mondo. Negli ultimi dodici anni, l'ufficio del relatore speciale su povertà estrema e diritti umani ha ammonito più di 60 Stati, una decina di organizzazioni internazionali, nonché una quindicina di imprese o consorzi di imprese transnazionali (rivolgendosi simultaneamente anche allo Stato territoriale e a quello in cui l'impresa è incorporata). Poiché documentano violenze economiche e sociali inaudite, le lettere di addebito costituiscono nel loro insieme – e a prescindere dall'esito spesso deludente dei singoli casi – un archivio della brutalità del sistema capitalistico nelle sue diverse articolazioni settoriali e geografiche.

Dell'archivio fanno parte anche le repliche generalmente liquidatorie dei destinatari che si preoccupano di rispondere. I più solleciti, perché più sensibili anche a impatti reputazionali di lieve entità, sono le imprese. Walmart ha replicato che la lamentela nei suoi confronti si fondava su informazioni datate o inattendibili e rivendica di usare il suo potere

⁸⁶ Lettera a Doug McMillon (presidente e direttore generale di Walmart), 31 agosto 2023, 5: «While awaiting a reply, I urge that all necessary interim measures be taken to halt the alleged violations and prevent their re-occurrence».

⁸⁷ *Ivi*, 6 ss. V. altresì la missiva parallela inviata al Governo degli Stati Uniti il 27 dicembre 2023, contenente «allegations that [the] Government has failed to protect workers from in-work poverty and to fulfill the right to an adequate standard of living».

«to help people and communities improve their lives»⁸⁸. Anche Amazon ha respinto l'accusa di attuare politiche salariali incompatibili con i diritti umani⁸⁹. Gli «Amazon's Global Human Rights Principles» del resto glielo impedirebbero⁹⁰. DoorDash⁹¹, impresa leader nel campo delle consegne a domicilio, ha rimproverato al relatore speciale di non comprendere i sottostanti rapporti di (ri)produzione: i «Dashers» guadagnano poco, è vero, ma lavorano per arrotondare, non per sopravvivere⁹². Similmente, la dirigenza di BlackRock è trasecolata dinanzi all'accusa di essere corresponsabile dell'impatto sociale della crisi debitoria dello Zambia⁹³, essendo statutariamente obbligata a massimizzare il profitto dei propri clienti anche quando tratta titoli del debito pubblico⁹⁴.

Le lamentele mediate dalle procedure speciali del Consiglio dei diritti umani sono regolarmente vanificate da una sorta di capitalistica 'banalità del male' che il diritto in generale costituisce e consacra⁹⁵. Ciò no-

⁸⁸ Lettera di Brendan Morrissey (vicepresidente di Walmart con delega per la sostenibilità aziendale) a Beatriz Balbin (caposezione Procedure speciali, Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani), 3 novembre 2023.

⁸⁹ Lettera ad Andy Jassy (direttore generale di Amazon), 31 agosto 2023.

⁹⁰ Lettera di Brian Huseman (vicepresidente di Amazon con delega per le politiche pubbliche), 30 ottobre 2023. I «Global Human Rights Principles» di Amazon si ispirano ai Principi guida delle Nazioni Unite su imprese e diritto umani. Cfr. <https://sustainability.aboutamazon.com/human-rights/principles>.

⁹¹ Lettera a Tony Xu (direttore generale di DoorDash), 31 agosto 2023.

⁹² Lettera di Max Retting (vicepresidente di DoorDash con delega per le politiche pubbliche e l'impatto sociale) a Olivier De Schutter, 31 agosto 2023, 6.

⁹³ Lettera a Larry Fink (direttore generale di BlackRock), 29 luglio 2022.

⁹⁴ Lettera di BlackRock all'Ufficio dell'Alto commissario delle Nazioni Unite per i diritti umani, 13 settembre 2022.

⁹⁵ V. l'ampia e dettagliata indagine di PISTOR, *The Code of Capital: How the Law Creates Wealth and Inequality*, Princeton, 2019; in sintesi, CHADWICK, *Human Rights, Poverty and Capitalism*, in EGAN, CHADWICK (a cura di), *Poverty and Human Rights: Multidisciplinary Perspectives*, Cheltenham-Northampton, 2021, 68, 89-90: «the human rights movement may need to confront the possibility that [...] legal structures and economic paradigms cannot simultaneously be rights-respecting and capitalist. The same legal structures that are constitutive of wealth for some sectors of society are instrumental in producing poverty and deprivation for other groups. In order to move forward, scholars of human rights need to engage in [...] a project of legal restructuring that reflects how economic value is created». Sulla carenza di un inquadramento giuridico-internazionale dello «sfruttamento» quale elemento-chiave del sistema capitalistico e sulle conseguenze di una sua ipotetica incorporazione nell'ordinamento v. MARKS, *Exploitation as an International Legal Concept*, in ID. (a cura di), *International Law on the Left: Re-Examining Marxist Legacies*, Cambridge, 2008, 281 ss., 306-307: «[w]hat is distinctive about the concept of exploitation is that it re-specifies deprivation, not just as a matter of personal misfortune, and not just as an instance of official misconduct or inadvertence, but as a relational, redistributive, and ultimately systemic, problem, with necessarily systemic solutions».

nostante, in un contesto dove lo strumento paragiudiziario delle comunicazioni individuali è spesso indisponibile, tali procedure continuano a operare come canale di trasmissione pressoché esclusivo di energie sociali e politiche che trovano un *medium* congeniale nel linguaggio dei diritti umani, specialmente se liberato da impacci formali e procedurali. «Besides the concrete outcome of each case» – ricorda un opuscolo ufficiale – le lettere di addebito «aspire to honour the resilience of those who in the face of extreme suffering find the strength to claim their rights and seek redress»⁹⁶.

11. *Acquartieramenti*

La creazione di un dispositivo capace di consolidare e incrementare il flusso di energia 'insurrezionale' veicolata dalle procedure speciali potrebbe essere il principale scopo dell'«Implementation Mechanism» previsto dal progetto di Patto internazionale sul diritto allo sviluppo, progetto che nell'autunno del 2023 il Consiglio dei diritti umani ha approvato a maggioranza e trasmesso all'Assemblea generale «for its consideration, negotiation and subsequent adoption»⁹⁷. Per poter formulare un'ipotesi sulla reale funzione di tale meccanismo è necessario ripercorrere i lineamenti dell'attuale dissidio sul diritto allo sviluppo.

L'Assemblea generale ha per ora preferito rinviare il progetto di Patto al Consiglio dei diritti umani, invitando tutti gli Stati membri a partecipare al negoziato «on the elaboration of a draft legally binding instrument on the right to development»⁹⁸. L'Assemblea, di fatto, ha chiesto alla maggioranza di evitare strappi (lo scarto era esiguo per l'etichetta diplomatica) e alla minoranza di non opporsi pregiudizialmente all'adozione di uno strumento vincolante⁹⁹.

⁹⁶ *Special Procedures Communications*, cit., 6.

⁹⁷ Consiglio dei diritti umani, UN Doc. A/HRC/RES/54/18 del 13 ottobre 2023, 5, par. 17. Per il testo della bozza v. Consiglio dei diritti umani, *Draft International Covenant on the Right to Development, Report by the Chair-Rapporteur of the Working Group on the Right to Development*, UN Doc. A/HRC/54/50 del 18 luglio 2023.

⁹⁸ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/78/203 del 22 dicembre 2023, 6, par. 9.

⁹⁹ Il progetto di Patto è stato approvato con 29 voti a favore (tra cui quelli di Cina, India, Malesia, Pakistan, Sudafrica e Vietnam), 13 contrari (Belgio, Finlandia, Francia, Georgia, Germania, Lituania, Lussemburgo, Montenegro, Repubblica Ceca, Romania, Ucraina, Regno Unito e Stati Uniti) e 5 astensioni (Argentina, Cile, Costa Rica, Messico e Paraguay). Cfr. Consiglio dei diritti umani, UN Doc. A/HRC/54/40 del 16 giugno 2023, 7, par. 32. Da tempo l'Unione europea, come del resto gran parte degli Stati occidentali, rifiuta di prendere parte alla «elaboration of a legally binding instrument, as it [i]s not the appropriate mechanism to realize the right to development» (Consiglio dei

Come si è già notato, l'argomento-chiave dei detrattori del 'terzo Patto' è che l'Agenda 2030 – lo strumento ecumenico per eccellenza – lo renderebbe superfluo¹⁰⁰. Benché intercetti questioni controverse di ogni sorta, l'Agenda 2030 si presenta come il prodotto di un consenso senza incrinature, un catalogo di «universal goals and targets which involve the entire world, developed and developing countries alike»¹⁰¹, un «global blueprint for dignity, peace and prosperity for people and the planet, now and in the future»¹⁰². Questo piano totalizzante e definitivo (la prassi è nel senso della prorogabilità delle scadenze) concede al diritto internazionale una riverenza («full respect for international law»¹⁰³) ma non lo prende in considerazione come strumento di riforma dei rapporti internazionali¹⁰⁴. Sotto questo aspetto, il contrasto con le idee sulla funzione del diritto prevalenti all'epoca della proclamazione del Nuovo ordine economico internazionale non potrebbe essere più netto.

In apparenza azzardato, questo raffronto è imposto dalla circostanza che il diritto allo sviluppo – diritto che l'Agenda 2030 realizzerebbe in prospettiva rendendo futile la sua consacrazione pattizia – non è altro che un'iterazione del Nuovo ordine economico internazionale nel campo dei diritti umani. Tale iterazione, ricorda Rajagopal, «fulfilled the geopolitical needs of a frustrated Third World coalition at the UN which had

diritti umani, *Report of the Working Group on the Right to Development on its Twentieth Session*, UN Doc. A/HRC/42/35 del 25 giugno 2019, 6, par. 23).

¹⁰⁰ V. *supra*, paragrafo 1.

¹⁰¹ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/70/1, cit., 3, par. 5.

¹⁰² *The Sustainable Development Goals Report 2018*, cit., 3.

¹⁰³ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/70/1, cit., 4, par. 10.

¹⁰⁴ In occasione del varo dell'Agenda 2030, nessuno dei delegati intervenuti durante la seduta plenaria dell'Assemblea generale ha evocato il diritto internazionale (cfr. UN Doc. A/70/PV.4 del 25 settembre 2015). Data questa evidente inclinazione conservatrice, l'insistenza sul motivo della «trasformazione» – è noto che l'Agenda 2030 porta il titolo «Transforming Our World» – assume connotati propagandistici, peraltro denunciati da Philip Alston al termine del suo mandato di relatore speciale su povertà estrema e diritti umani: «[t]alk of transformation is hollow unless accompanied by a theory of change. In the case of the [Sustainable Development Goals], the key components of any viable theory – empowerment, funding, partnership, and accountability – have each been marginalized» (Consiglio dei diritti umani, *The Parlous State of Poverty Eradication, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, UN Doc. A/HRC/44/40 del 19 novembre 2020, 11, par. 44). Sul ruolo del diritto internazionale nel quadro dell'Agenda 2030 v., di recente, le opposte valutazioni di ELLIS, EDMONDS, *Coming to Terms with the SDGs: A Perspective from Legal Scholarship*, in *Leiden Journal of International Law*, 2023, 251 ss., 253 (che ne constatano la marginalizzazione) e CAPONE, *Eradicare la povertà nell'interesse delle generazioni future: spunti teorici e prassi regionali a partire dall'Agenda 2030*, in FRULLI (a cura di), *L'interesse delle generazioni future nel diritto internazionale e dell'Unione europea*, Napoli, 2023, 391, 392-395, 405-416.

seen its demand for a new international economic order ignored by the West»¹⁰⁵. Per la verità, i paesi occidentali non poterono *subito* permettersi di ignorare la domanda di giustizia proveniente dal Terzo Mondo, tantomeno di passare immediatamente alla controffensiva. È noto che la risoluzione con cui l'Assemblea generale proclamò l'instaurazione del Nuovo ordine economico internazionale fu adottata per *consensus*. Persino gli Stati Uniti ritennero opportuno allinearsi per evitare un ricorso al voto, nonostante il loro aperto dissenso¹⁰⁶. Tra i pochi dissidenti 'virtuali', fu il Regno Unito – all'epoca governato dal penultimo esecutivo laburista *ante* Thatcher – a scegliere le parole più significative per un paragone con la situazione attuale:

This session has made us all reassess our economic relationships. It has made many of the attitudes of the past irrelevant. I believe that this Assembly will, in later years, be seen as a turning-point: the United Nations is committing itself to a serious attempt to create a new world economic structure through the processes of rational discussion and orderly change. We have thus proclaimed the agenda of much of the international community's business for the next decade. Things will never be the same again¹⁰⁷.

Il riemergere di una dialettica conflittuale sul terreno del diritto allo sviluppo suggerisce che la ferita prodotta dal fallimento della riforma radicale promossa dal Terzo Mondo negli anni Settanta e oltre (e per qualche anno ritenuta ineluttabile persino da alcuni dei suoi oppositori) resta aperta¹⁰⁸. È chiaro, inoltre, che l'Agenda 2030 non è in grado di rimarginarla.

¹⁰⁵ RAJAGOPAL, *Right to Development and Global Governance*, cit., 909.

¹⁰⁶ Assemblea generale, UN Doc. A/PV.2229 del 1 maggio 1974, 7, par. 78-80, 89: «We seriously question what value there is in adopting statements on difficult questions that represent the views of only one faction. [...] My delegation did not choose to voice objection to the resolution [...] as [...] our objecting at the last second would only have served to exacerbate the divisions that we have worked to the best of our ability to bridge during the past weeks. [...] In this house, the steamroller is not the vehicle for solving vital, complex problems». Il delegato statunitense concludeva ammonendo che «[t]he needs of the poor w[ould] not be met by empty promises» (ivi, 8, par. 89).

¹⁰⁷ Ivi, 5, par. 48.

¹⁰⁸ La memoria dell'entusiasmo (e dell'inquietudine) che la prospettiva di una riforma radicale del diritto internazionale suscitò negli anni Settanta è oggi in buona parte smarrita. Commentando l'adozione della Carta sui diritti e i doveri economici degli Stati (Assemblea generale, UN Doc. A/RES/3281 (XXIX) del 12 dicembre 1974), ALEXANDROWICZ, *The Charter of Economic Rights and Duties of States*, in ID., *The Law of Nations in Global History* (a cura di ARMITAGE e PITTS), Oxford, 2017, 411 ss., 413, prevedeva che si sarebbe considerato quel momento «a hidden turning point in the history of

Nel palinsesto ideologico delle Nazioni Unite, l'Agenda 2030 appare come l'orizzonte di uno spazio non conflittuale, verso cui tutte le attività dell'organizzazione convergono. In realtà, essa – nei termini di un'analisi althusseriana – è un'espressione dell'ideologia della classe dominante e quindi un canone discorsivo con cui i dominati devono necessariamente misurarsi¹⁰⁹. Il linguaggio dell'Agenda 2030 è ineludibile. Esso, tuttavia, non impedisce ai dominati (e anzi in un certo senso li abilita) a rovesciare la rappresentazione, propria del discorso dominante, secondo cui l'Agenda sarebbe un piano per realizzare (anche) il diritto allo sviluppo. Per gran parte del Terzo Mondo vale il rovescio: è solo nel quadro di uno strumento vincolante sul diritto allo sviluppo che l'Agenda potrà attuarsi. Il Movimento dei Paesi non allineati, per esempio, ritiene che l'adozione di un tale strumento sia «central to the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development»¹¹⁰. Questi speculari tentativi di interconnettere Agenda 2030 e diritto allo sviluppo non hanno alcunché di conciliativo¹¹¹. Al contrario, segnalano acquartieramenti reciprocamente ostili e atteggiamenti opposti circa il ruolo dei diritti umani nel contrasto alla povertà.

international law», considerato che il Terzo Mondo costituiva «an overwhelming majority, enjoying the support of the Socialist countries» e che perciò «the industrial powers [we]re bound to face the reality of legal change».

¹⁰⁹ ALTHUSSER, *Idéologie et appareils idéologiques d'État*, cit., 124-125.

¹¹⁰ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Right to Development on its Twenty-fourth Session*, UN Doc. A/HRC/54/40 del 16 giugno 2023, 5, par. 10. Nello stesso senso v. gli interventi di Sudafrica (*ivi*, 6, par. 17), India e Indonesia (*ivi*, par. 22). Al contrario, per l'Uruguay, la cui posizione è in ciò identica a quella dei paesi occidentali, «efforts had to be focused on the implementation of the 2030 Agenda» (*ivi*, 8, par. 24). V., in senso analogo, l'intervento del Messico, secondo cui il diritto allo sviluppo è già racchiuso nella Carta delle Nazioni Unite, nell'Agenda 2030 e nella Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, per cui «there [i]s no right to be protected other than those already protected by other human rights norms or other norms of international law of a customary or conventional nature or by general principles of law» (*ivi*, 7, par. 21).

¹¹¹ Una retorica conciliativa (che non supera ma cela il dissidio) compare a questo proposito nelle risoluzioni che l'Assemblea generale adotta consensualmente. V., da ultimo, UN Doc. A/RES/78/203 del 22 dicembre 2023, 9, par. 31: «Encourages Member States to give particular consideration to the right to development in the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, and emphasizes that the 2030 Agenda promotes respect for all human rights, including the right to development».

12. Diritti invisibili

Nell'ambito delle Nazioni Unite i diritti umani sono ineludibili tanto quanto l'Agenda 2030 e perciò, al pari di quest'ultima, figurano nell'arsenale ideologico di tutti i contendenti. La stessa Agenda 2030 si presenta come un progetto che «seek[s] to realize the human rights of all»¹¹². Eppure, secondo Philip Alston, «human rights [...] remain marginal and often invisible in the overall [Sustainable Development Goals] context»¹¹³. Questa autorevole opinione è confermata dalla circostanza, già evidenziata, che l'Agenda 2030 trascura *in generale* il diritto internazionale come possibile strumento della «trasformazione» che il suo titolo – «Transforming Our World» – annuncerebbe.

Questa diagnosi è ulteriormente corroborata da una presa di posizione del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, secondo cui «[t]he 2030 Agenda for Sustainable Development [...] powerfully expresses the essence of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights»¹¹⁴. Proprio mentre si conforma all'imperativo di rapportarsi all'Agenda 2030 – cui sembrano di fatto soggiacere tutti i documenti ufficiali delle Nazioni Unite – il Comitato afferma la centralità non dell'Agenda stessa ma del Patto, definendolo, tra l'altro, «a fundamental pillar of the 2030 Agenda»¹¹⁵. Poco oltre, il Comitato insiste che «[t]he Covenant [...] establishes a normative framework of rights and obligations that should constitute the bedrock of all measures adopted by States parties to advance the 2030 Agenda»¹¹⁶, un auspicio che trova scarso riscontro nella prassi. La dichiarazione del Comitato è dunque una velleitaria esortazione a riempire la forma ineludibile ma vuota dell'Agenda 2030 di contenuti ispirati alla tutela dei diritti economici e sociali.

¹¹² Assemblea generale, UN Doc. A/RES/70/1, cit., 1. Si veda inoltre *ivi*, 4, par. 8 («We envisage a world of universal respect for human rights and human dignity») e par. 10 («grounded in the Universal Declaration of Human Rights [and] international human rights treaties»); 6, par. 20 («sustainable development is not possible if one half of humanity continues to be denied its full human rights»); 8, par. 29 («orderly and regular migration involving full respect for human rights»); 9, par. 35 («just and inclusive societies [...] based on respect for human rights (including the right to development)»).

¹¹³ Consiglio dei diritti umani, *The Parlous State of Poverty Eradication, Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights*, cit., 11, par. 45.

¹¹⁴ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *The Pledge to Leave No One Behind: The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. E/C.12/2019/1 del 5 aprile 2019, 1, par. 1.

¹¹⁵ *Ivi*, 2, par. 4.

¹¹⁶ *Ivi*, 5, par. 14.

La svalutazione dei diritti umani come strumento di attuazione dell'Agenda 2030 si rispecchia nitidamente nel trattamento riservato alla Dichiarazione sui diritti dei contadini. I due documenti sarebbero predisposti a interagire: il preambolo della Dichiarazione non manca di menzionare l'Agenda¹¹⁷, la quale auspica una crescita degli investimenti nelle zone rurali e un incremento del sostegno ai piccoli agricoltori, specialmente nei paesi meno sviluppati¹¹⁸. L'Agenda, inoltre, rivendica «a particular focus on the poorest, most vulnerable and those furthest behind»¹¹⁹, una classe ampiamente sovrapponibile ai beneficiari della Dichiarazione sui diritti dei contadini. Un gruppo di esperti di diritti umani, tra i quali sei relatori speciali delle Nazioni Unite, ha perciò chiesto che la Dichiarazione sia «mainstreamed into the strategies aimed at achieving the [Sustainable Development Goals]»¹²⁰.

La Dichiarazione, in effetti, contiene un ampio repertorio di misure utili a contrastare la povertà delle popolazioni rurali, le quali, in linea di principio, potrebbero compensare l'inconsistenza dei «Means of Implementation», termine che nel gergo dell'Agenda 2030 designa le politiche che dovrebbero contribuire alla realizzazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile. Ciò nonostante, il connubio sembra precluso, senza dubbio a causa dell'avversione dei paesi occidentali nei confronti della Dichiarazione sui diritti dei contadini, un atto che, seppur non vincolante, intende incidere profondamente sui rapporti di produzione e di scambio¹²¹, ma soprattutto perché l'inconsistenza dei «Means of Implementation» non è un elemento fortuito o transitorio dell'Agenda, bensì il risultato di un compromesso che i paesi del Terzo Mondo hanno subito e apertamente denunciato¹²².

¹¹⁷ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/73/165, cit., 7° considerando.

¹¹⁸ Assemblea generale, UN Doc. A/RES/70/1, cit., 7, par. 24.

¹¹⁹ *Ivi*, 32, par. 74, lett. e.

¹²⁰ *First Anniversary of the Adoption of the UN Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Joint Statement by UN Human Rights Experts*, Geneva, 17 December 2019.

¹²¹ Secondo SALOMON, *The Radical Ideation of Peasants, the "Pseudo-Radicalism" of International Human Rights Law, and the Revolutionary Lawyer*, in *London Review of International Law*, 2020, 425 ss., 450, la Dichiarazione «begins chipping away at the very political-economic system that underpins the legal form and is reinforced by it». V., in senso analogo, COTULA, *Between Hope and Critique: Human Rights, Social Justice and Re-Imagining International Law from the Bottom Up*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 2020, 473 ss., 513; HERI, *The Human Right to Land, for Peasants and for All: Tracing the Social Function of Property to 1948*, in *Human Rights Law Review*, 2020, 433 ss., 449.

¹²² V. la dichiarazione che il Brasile, anche a nome del Nicaragua e rispecchiando un'opinione diffusa, formulava in qualità di membro del Gruppo di lavoro sugli obiettivi

A conferma dell'esistenza di un antagonismo tra l'Agenda 2030 e il progetto di Patto internazionale sul diritto allo sviluppo, quest'ultimo contiene una disposizione che incorpora e quindi punta a rendere vincolante un frammento della Dichiarazione sui diritti dei contadini¹²³. Questa operazione di raccordo rientra peraltro in una strategia di valorizzazione e mobilitazione del diritto internazionale dei diritti umani inteso come *corpus iuris* inclusivo di materiali non vincolanti a complemento del diritto pattizio¹²⁴, la quale ricorda le spregiudicate tecniche di ricostruzione del diritto vigente adoperate nel contesto delle procedure speciali¹²⁵.

di sviluppo sostenibile: «We must express a feeling of deep frustration in respect of the means of implementation. We made good progress in formulating a new vision for development, but we failed to properly devise the means that will make it happen. In fact, there is a huge disparity between the level of ambition of the sustainable development goals and their respective, and missing, means of implementation. We have witnessed the deliberate watering down of the means of implementation to their minimum expression, right up to the end of the debates. What we are currently left with can only be considered a work in progress, hopefully to be adequately enriched [...]» (Assemblea generale, *Report of the Open Working Group on Sustainable Development Goals, Addendum: Explanations of Positions and Reservations on the Report*, UN Doc. A/68/970/Add.1 del 27 ottobre 2014, 7).

¹²³ Cfr. Consiglio dei diritti umani, *Draft International Covenant on the Right to Development with Commentaries*, UN Doc. A/HRC/54/50/Add.1 del 4 settembre 2003, 81-82 (art. 18).

¹²⁴ È sufficiente scorrere il commentario al progetto di Patto per rendersene conto (cfr. *ivi*, *passim*).

¹²⁵ Questo approccio improntato alla massima valorizzazione della produzione normativa e pseudonormativa nel campo dei diritti umani entra peraltro in risonanza con il peculiare carattere di 'principio-sintesi' dell'intero *corpus* dei diritti umani che appartiene al codice genetico nel diritto allo sviluppo e che il progetto di Patto accentua ulteriormente, elevando il diritto allo sviluppo a emblema e presidio dell'interdipendenza di tutti i diritti umani. Cfr. la definizione di diritto allo sviluppo contenuta *ivi*, 37-38, art. 4, par. 1: «Every individual and all peoples have the inalienable right to development, by virtue of which they are entitled to participate in, contribute and enjoy civil, cultural, economic, environmental, political and social development that is indivisible from and interdependent and interrelated with all other human rights and fundamental freedoms». Quanto alla contestata autonomia del diritto allo sviluppo, il commentario spiega (con puntiglio teologale) che «the nature of development as a self-standing right is such that a trade-off with or between other human rights is not permissible in the development process. This specific characteristic of the right to development is a significant value-added to the corpus of existing human rights treaties because it provides the most comprehensive normative basis yet for the interdependence, indivisibility and interrelated nature of all human rights. [...] [R]ight-holders are entitled to development that does not violate any of their human rights» (*ivi*, 40, par. 8).

13. Oltre il consensus

I promotori del Patto internazionale sul diritto allo sviluppo presentano le relative bozze come tentativi di codificazione del diritto vigente compiuti a partire dall'abbondante prassi decisionale delle Nazioni Unite in materia di diritti umani: «[E]very possible attempt has been made» – assicura il commentario del progetto – «to base the language of the preamble and the text on existing international instruments, including human rights treaties and relevant declarations and resolutions adopted by states»¹²⁶. Il materiale disponibile è in effetti tanto copioso che è probabile che, come dichiara il commentario, «[n]o concepts, norms, rights, or obligations have been created *de novo*»¹²⁷.

Ciò nonostante, i contenuti del progetto – inclusa la pretesa di riprodurre il diritto internazionale vigente, seppure in una cornice normativa aperta all'innovazione¹²⁸ – restano controversi¹²⁹. Il Regno Unito, per esempio, contesta l'inclusione di «obligations not agreed upon», ammonisce che le relative disposizioni potrebbero «derail discussions in other forums», e invita i promotori a compiere «a step back»¹³⁰. Secondo la Russia, «[a] number of provisions [are] not aligned with norms and principles of international law and [a]re based on experts' interpretations or opinions»¹³¹. Per l'Unione europea, si è ancora lontani da un accordo «on the basic principles», una ragione in più per attenersi alla consueta prassi decisionale: «[n]egotiations on a potential instrument with legally binding nature had always had a consensual approach [...] and [...] it

¹²⁶ *Ivi*, 3-4, par. 11.

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Cfr. *ivi*, 4, par. 14: «for the most part, the draft covenant restates existing norms and principles of international law in the specific context of the right to development while establishing a Conference of State Parties to permit future development as needed». Naturalmente, nel progetto non mancano i rimaneggiamenti. Ad es., mentre il diritto a un'equa distribuzione dei benefici dello sviluppo è incluso nella definizione stessa di diritto allo sviluppo (*ivi*, 37-38; art. 4, par. 2), nella Dichiarazione del 1986 lo stesso concetto è menzionato nel preambolo e compare nell'articolato non come diritto individuale ma come principio di cui lo Stato deve tenere conto nell'esercizio del diritto-dovere di formulare politiche di sviluppo (Assemblea generale, UN Doc. A/RES/41/128, cit., 2° considerando e art. 2.3).

¹²⁹ Come è ovvio, il nesso (ideologico) tra codificazione e *consensus*, su cui insiste, ad es., l'India – per la quale è cruciale calibrare «the draft convention on codifying existing concepts, rights and obligations under international law, and on fostering consensus» – non persuade l'avversario (Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Right to Development on its Twenty-fourth Session*, cit., 7 par. 22).

¹³⁰ *Ivi*, 7, par. 19.

¹³¹ *Ivi*, 11, par. 44.

should not be any different this time around»¹³². Tuttavia, la circostanza che il Consiglio dei diritti umani abbia comunque approvato il progetto di Patto suggerisce che i suoi promotori hanno cessato di considerare impediente la mancanza di *consensus*.

Già nel 2019, il Comitato consultivo del Consiglio dei diritti umani aveva caldeggiato il ricorso al potere di maggioranza per affrancare la promozione del diritto allo sviluppo dall'ipoteca consensualista dell'Agenda 2030. Benché quest'ultima, secondo il Comitato, rappresenti «the fullest expression to date of the right to development»¹³³, uno strumento vincolante in materia resterebbe imprescindibile proprio come «enabling environment» per la piena attuazione dell'Agenda stessa¹³⁴. A tal fine, basterebbe il sostegno di «a sufficient number of Member States», senza bisogno di inseguire l'artificioso *consensus* di cui l'Agenda è emblema¹³⁵. È in questo spirito che Zamir Akram, il *Chair-Rapporteur* del Gruppo di lavoro sul diritto allo sviluppo, ha respinto le obiezioni 'procedurali' dei detrattori del progetto, osservando che «[a] significant number of countries [...] want to see this process moving forward»¹³⁶. La punta di diamante di questa strategia offensiva potrebbe essere il già menzionato meccanismo di attuazione del Patto, innovativo e 'massimalista' nonostante una superficiale apparenza contraria.

14. Il Meccanismo

Il progetto di Patto prevede che la Conferenza degli Stati parti¹³⁷, nel corso della seduta inaugurale, istituisca un «Implementation Mechanism» (d'ora in poi 'Meccanismo'), un organo composto da esperti indipendenti, presumibilmente nominati dalla stessa Conferenza. L'obiettivo generale del Meccanismo sarebbe quello di «facilitate [...] in a non-adversarial and non-punitive manner» il rispetto del Patto¹³⁸. Gli strumenti a sua disposizione sarebbero diversi da quelli di cui si avvalgono i

¹³² *Ivi*, 14, par. 67.

¹³³ Consiglio dei diritti umani, *Importance of a Legally Binding Instrument on the Right to Development, Report of the Human Rights Council Advisory Committee*, UN Doc. A/HRC/45/40 del 16 luglio 2020, 7, par. 30 (corsivo aggiunto).

¹³⁴ *Ivi*, 16, par. 68.

¹³⁵ *Ivi*, 19, par. 88 (corsivo aggiunto).

¹³⁶ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Right to Development on its Twenty-fourth Session*, cit., 14, par. 63.

¹³⁷ Consiglio dei diritti umani, *Draft International Covenant on the Right to Development with Commentaries*, cit., 96 (artt. 27-28).

¹³⁸ *Ivi*, 97 (art. 28, par. 1).

Comitati esistenti: persino la classica prerogativa di formulare «general comments or recommendations», contemplato in una precedente bozza, è stata depennata¹³⁹.

L'elemento centrale del Meccanismo è individuabile nel potere di ricevere «[r]eview requests by right holders to comment on situations in which their right to development has been adversely affected by the failure of States to comply with their duty to cooperate»¹⁴⁰. Il commentario del progetto si preoccupa di chiarire che la procedura delle «review requests» non è una riproposizione dissimulata del modello paragiudiziario delle comunicazioni individuali:

The mandate here is not that of a typical complaint or communications procedure by right-holders against their State for individually failing to realize their right to development obligations internally, which traditional committees are engaged in. Nor is this a procedure where the implementation mechanism then determines the admissibility of communications before making findings on violations through an adversarial or quasi-adjudicatory model that is followed by traditional committees empowered in this respect. The mandate to “review requests” is thus not a mandate to consider a “communication” to the committees. The different choice of words is intentional¹⁴¹.

Lo sganciamento dal modello paragiudiziario è peraltro propizio a un'espansione illimitata della giurisdizione *ratione loci* del Meccanismo. Nella disposizione citata, il riferimento agli Stati *in genere* e non ai soli Stati parti è «intentional» e dichiaratamente concepito per consentire al Meccanismo «to also review situations of violations of rights under this covenant resulting from the failure by a non-Party State or States, either separately or jointly with States Parties, to comply with the general duty to cooperate under international law»¹⁴². Alle obiezioni fondate sul principio *pacta tertiis*¹⁴³, il commentario controbatte che «[i]nternational law

¹³⁹ Consiglio dei diritti umani, *Draft International Covenant on the Right to Development: Considerations of Comments and Textual Proposals*, UN Doc. A/HRC/54/50/Add.2 del 4 settembre 2023, 54, par. 4.

¹⁴⁰ Consiglio dei diritti umani, *Draft International Covenant on the Right to Development with Commentaries*, cit., 97 (art. 28, par. 7, lett. c).

¹⁴¹ *Ivi*, 99, par. 6.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ L'Unione europea, ad es., «called for the draft convention to comply with international law» (Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Right to Development on its Twenty-fourth Session*, cit., 15, par. 67).

permits this»¹⁴⁴, ricordando, in particolare, che la disposizione in questione «does not create a complaints mechanism at all where the State is a respondent, and its consent might become necessary»¹⁴⁵.

La portata universale che il Meccanismo dovrebbe assumere indipendentemente dall'ampiezza della sua base sociale¹⁴⁶ è in linea con il suo ambito di applicazione materiale, il quale, pur essendo circoscritto alle violazioni del «duty to cooperate», quindi all'attuazione di un solo articolo del Patto (art. 13), è in realtà anch'esso tendenzialmente illimitato. A titolo preliminare, il commentario lascia intendere che il progetto codificherebbe un obbligo di cooperazione già contemplato dal diritto internazionale generale, quindi valevole anche al di là della cerchia degli Stati contraenti¹⁴⁷. Il progetto, inoltre, traduce l'obbligo di cooperazione in un'ampia gamma di precetti che, sebbene raccolta in un singolo articolo, costituisce il fulcro normativo dell'intero Patto, nel senso che connette le finalità generali dell'obbligo di cooperazione – tra le quali spiccano la lotta alla povertà e il miglioramento degli standard di vita¹⁴⁸ – con ogni possibile ambito della cooperazione internazionale, dalla disciplina del commercio alla regolamentazione dei mercati finanziari, dall'assistenza tecnica e finanziaria alla sostenibilità del debito estero, dalla lotta al riscaldamento globale al governo dei flussi migratori, sino alla redistribuzione del potere decisionale all'interno delle istituzioni internazionali¹⁴⁹. Infine, il Meccanismo sarebbe chiamato a esprimersi sugli aspetti transnazionali della (mancata) realizzazione del diritto allo sviluppo, quindi anche su comportamenti diffusi, 'sistemici' o comunque convergenti e imputabili anche a soggetti diversi dallo Stato sul cui territorio la violazione produce effetti, inclusi gli Stati terzi e le imprese ricadenti sotto la loro giurisdizione. Il Meccanismo costituirebbe perciò – nota il commentario con singolare *understatement* – «a significant value-added over existing mechanisms under the current core human rights treaties that do not focus on this aspect»¹⁵⁰.

¹⁴⁴ Questa frase non figurava nel commento alla precedente bozza di Patto. Cfr. Consiglio dei diritti umani, *Draft Convention on the Right to Development, with Commentaries*, UN Doc. A/HRC/WG.2/21/2/Add.1 del 20 gennaio 2020, 78, par. 4.

¹⁴⁵ Consiglio dei diritti umani, *Draft International Covenant on the Right to Development with Commentaries*, cit., 99, par. 6.

¹⁴⁶ Che almeno inizialmente potrebbe anche essere esigua, visto che l'art. 32, par. 1, dell'attuale bozza condizionerebbe l'entrata in vigore del Patto al perfezionamento di sole 20 adesioni. Cfr. *ivi*, 102.

¹⁴⁷ *Ivi*, 99, par. 6.

¹⁴⁸ *Ivi*, 67 (art. 13, par. 1, lett. *b* e *c*).

¹⁴⁹ *Ivi*, 68-72.

¹⁵⁰ *Ivi*, 99, par. 6.

15. Desiderio insurrezionale

Il progetto di Patto internazionale sul diritto allo sviluppo, in contrasto con l'omonima Dichiarazione del 1986 e con l'Agenda 2030, pone il baricentro dei diritti umani in corrispondenza dei mezzi necessari alla sua realizzazione, mezzi la cui disponibilità dipende essenzialmente dalla riforma di altri settori dell'ordinamento e in generale dalla riattivazione del diritto internazionale come strumento di emancipazione. In questo senso, il progetto tenta di resuscitare il Nuovo ordine economico internazionale a distanza di mezzo secolo dalla sua illusoria proclamazione e in condizioni storiche profondamente mutate. Nel contesto attuale, all'Assemblea generale non si assegna più il ruolo di fucina paralegislativa, bensì quello di possibile sponda di iniziative apertamente conflittuali e all'insegna di un maggioritarismo che potrebbe costituire la cifra di una nuova stagione della diplomazia onusiana¹⁵¹. L'elemento tecnocratico del Nuovo ordine economico internazionale resterebbe – il progetto prevede del resto che il Meccanismo operi come consesso di esperti – ma potrebbe risultare bilanciato da un'apertura a istanze popolari, da una predisposizione a captare la protesta di individui e gruppi contro l'ingiustizia e la povertà, il grido di tutti gli 'aventi diritto'.

È difficile prevedere che cosa sarà, esattamente, il Meccanismo¹⁵², in che cosa consisterà il suo «commentare situazioni» che il mondo intero potrà sottoporre alla sua attenzione. Le assicurazioni contenute nel commentario, secondo cui il linguaggio impiegato dal progetto «excludes any process of naming and shaming, whether of State Parties or others»¹⁵³, non è del tutto credibile, se non altro perché è previsto che a innescare la procedura sia la denuncia di violazioni (che sono anonime o non imputabili solo nell'immaginario delle classi dominanti). Il Meccanismo sembra per la verità concepito per fungere da collettore di molteplici forme di legittimazione, incluse quelle che competono a un organo (genericamente) giudicante. La legittimazione politica deriverebbe anzitutto dall'elezione dei suoi componenti da parte di una (presumibilmente

¹⁵¹ È perciò fondata su un equivoco l'opinione di SCHRIJVER, *A New Convention on the Human Right to Development: Putting the Cart before the Horse*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2020, 84 ss., 92, secondo cui l'adozione a maggioranza di uno strumento vincolante sul diritto allo sviluppo rischierebbe di compromettere l'accesso del diritto corrispondente allo *status* consuetudinario.

¹⁵² Se lo chiedono persino alcuni sostenitori del progetto, tra cui la Cina, che pretende «clarity on the functions and mandate of the monitoring mechanisms» (Consiglio dei diritti umani, *Report of the Working Group on the Right to Development on its Twenty-fourth Session*, cit., 11, par. 44).

¹⁵³ *Ivi*, 99, par. 6.

te) ampia maggioranza dei Membri delle Nazioni Unite. Inoltre, la capacità del Meccanismo di ricevere sollecitazioni senza limiti geografici potrebbe permettergli di acquisire, nel tempo e in virtù di una prassi oculata, un riconoscimento universale. In secondo luogo, è chiaro che la modalità di innesco del Meccanismo intende attrarre una legittimazione di carattere paragiudiziario, che verosimilmente punta ad approfondire il solco già tracciato dalle procedure speciali. Infine, la sua costituzione come organo di esperti indipendenti crea un semblante di legittimità scientifica. Il Meccanismo potrebbe assumere i connotati di un influente 'centro studi' in grado di documentare che «[p]overty», tra l'altro, «is a legal regime»¹⁵⁴ e di indicare i modi e gli strumenti di una sua possibile trasformazione¹⁵⁵.

Nella complessità e nell'indeterminatezza di questo costruito si può scorgere sia un riflesso dell'attuale crisi dei rapporti internazionali e dei suoi incerti sbocchi sia l'impeto di una «politics of insurrectionary desire», ossia di una «politics *for* human rights» contrapposta alla sempre più evanescente «politics *of* human rights» delle classi dominanti¹⁵⁶. Tutto ciò – è bene ricordarlo – accade sul piano dell'ideologia. Ciò che sta oltre non compete alle Nazioni Unite.

¹⁵⁴ BECKETT, *Creating Poverty*, in ORFORD, HOFFMANN (a cura di), *The Oxford Handbook of the Theory of International Law*, Oxford, 2016, 985 ss., 985.

¹⁵⁵ Il Meccanismo potrebbe costituire uno dei nuclei istituzionali della «'new International'» impegnata «in the (theoretical and practical) critique of the state of international law», evocata in DERRIDA, *Spectres of Marx*, in *New Left Review*, 1994, fasc. I/205, 31 ss., 53.

¹⁵⁶ BAXI, *Market Fundamentalism*, cit., 14 (corsivi nell'originale).