

**ERADICARE LA POVERTÀ NELL'INTERESSE
DELLE GENERAZIONI FUTURE:
SPUNTI TEORICI
E PRASSI REGIONALI A PARTIRE DALL'AGENDA 2030**

Francesca CAPONE*

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il valore giuridico dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile. – 2.1. La definizione del concetto di povertà nell'Agenda 2030. – 2.2. Quali sono gli altri approcci possibili? – 3. Povertà ed interesse delle future generazioni nell'Agenda 2030 e nei documenti programmatici adottati a livello regionale – 4. Il nesso tra povertà e diritti umani. – 4.1. Il diritto a non essere poveri come «diritto umano autonomo». – 4.2. La povertà come negazione/violazione di «tutti i diritti umani». – 4.3. La povertà come causa (e conseguenza) di violazioni dei diritti umani – 5. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

Eradicare la povertà è il primo, e probabilmente il più ambizioso, tra gli obiettivi di sviluppo sostenibile ('OSS') individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. La domanda a cui questo scritto si propone di rispondere è se e in che misura la sfida di eradicare la povertà a livello globale preveda un ruolo chiave anche per il diritto internazionale e, più nello specifico, per i diritti umani, non soltanto a beneficio delle generazioni presenti, ma anche di quelle future. Fin da subito è utile sottolineare che l'interesse delle generazioni future è costantemente e intuitivamente associato al concetto di sviluppo sostenibile, che è il motore propulsore dell'Agenda, mentre non si può dire lo stesso per quanto riguarda lo scopo principale dell'Agenda stessa che è quello di sconfiggere la povertà in tutte le sue forme, riconoscendo a tale scopo lo status «di più grande sfida globale e di *requisito indispensabile* per lo sviluppo sostenibile»¹. Al fine di non limitare l'indagine ai soli aspetti teorici, le rifles-

* Professoressa associata di Diritto internazionale, Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

¹ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Agenda 2030)*, UN Doc. A/RES/70/1 del 25 settembre 2015, Preambolo (corsivo dell'autrice).

sioni presentate in questa sede saranno integrate e arricchite con dei riferimenti, mirati e non esaustivi, alle prassi regionali: l'Agenda stessa riconosce l'importanza della dimensione regionale e sub-regionale, spiegando come le strutture regionali e sub-regionali possano «facilitare il passaggio dal piano internazionale a quello nazionale e supportare il compimento di azioni concrete»². Sulla base di questa brevissima premessa, l'analisi si concentrerà su tre aspetti principali, chiaramente interconnessi, rispettivamente: *i)* lo status giuridico dell'Agenda 2030 e dei suoi OSS e i limiti ascrivibili alla definizione di povertà contenuta nel documento; *ii)* l'eradicazione della povertà nella prospettiva temporale tracciata nell'Agenda 2030 e nei documenti regionali che sono stati adottati a partire dalla stessa; e *iii)* il nesso tra l'eradicazione della povertà e i diritti umani. In relazione all'ultimo aspetto è opportuno notare come la connessione tra i due concetti sia spesso data per scontata, mentre la questione, che ha impegnato la dottrina per molto tempo, non è stata risolta in modo univoco.

2. Il valore giuridico dell'Agenda 2030 e degli obiettivi di sviluppo sostenibile

L'Agenda 2030, come è noto, è un accordo intergovernativo che mira a guidare gli sforzi di sviluppo globale per i 15 anni che vanno dal 2015 al 2030. L'Agenda è stata adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione del 25 settembre 2015 e il suo nucleo fondamentale è dato sostanzialmente dai suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (articolati in 169 traguardi, 43 strumenti di attuazione e 248 indicatori) che sostituiscono gli obiettivi di sviluppo del millennio e sono stati designati per «completare il lavoro che non è stato ultimato»³. Ovviamente, come nel caso del suo predecessore, l'Agenda si può qualificare *prima facie* come un documento programmatico, di indirizzo, ma non come uno strumento giuridico vincolante. Come sempre avviene con gli strumenti di *global governance* la natura non vincolante dell'Agenda ci porta a mettere in discussione la sua efficacia e per certi versi finanche la

² *Ibidem*, par. 21.

³ PAVONI, PISELLI, *The Sustainable Development Goals and International Environmental Law. Normative Value and Challenges for Implementation*, in *Veredas Do Direito*, vol. 13(26), 2016, p. 13 ss.; MONTINI, VOLPE, *Sustainable Development Goals: "molto rumore per nulla?"*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, vol. XXX:3, 2015, p. 489 ss.; KALTENBORN, KRAJEWSKI, KUHN (a cura di), *Sustainable Development Goals and Human Rights*, Berlin/Heidelberg, 2021, p. 11 ss.

sua ragion d'essere; mentre dall'altra parte la sua innata flessibilità potrebbe rappresentare, come notato da Thomas Pogge⁴, anche un vantaggio sia per gli Stati che vogliono adottare piani più ambiziosi, sia per gli Stati che non avrebbero mai acconsentito a sottoscrivere un documento di carattere giuridicamente vincolante su temi per molti versi percepiti come controversi.

Entrando ancora di più nel merito della questione, diversi autori sono intervenuti per contribuire alla riflessione sulla natura giuridica dell'Agenda 2030 e degli OSS, senza però raggiungere una posizione unanime, né quanto meno maggioritaria, come sottolineato da Massimiliano Montini in un recente contributo⁵. Alcuni, tra cui Lorenzo Gradoni e Luca Pasquet⁶, e altresì Duncan French⁷, negano assolutamente qualsiasi status normativo all'Agenda e ai suoi OSS, considerandoli meri impegni di natura politica, e pertanto non riconducibili nemmeno al concetto di *soft law*. Nello specifico, secondo French, l'impossibilità di riconoscere all'Agenda quantomeno il valore di *soft law* nel contesto del diritto internazionale si basa su due motivi principali. Il primo consiste nel fatto che l'Agenda e gli OSS non sembrano essere scritti in modo da poter raggiungere un certo grado minimo di «legalità formale» (*formal legality*), in grado di fornire un apprezzabile contributo allo sviluppo progressivo del diritto internazionale; il secondo risiede nella considerazione che l'Agenda e gli OSS non hanno l'intenzione di «regolare» i comportamenti degli Stati in assenza di norme vincolanti di diritto internazionale (*hard law*). In sintesi, mancherebbe completamente il quarto elemento individuato dall'autorevole teoria sviluppata da Thüner sul *soft law*, ossia «la prossimità al diritto e la capacità di produrre alcuni effetti giuridici»⁸. Tali effetti giuridici si sostanziano attraverso lo svolgimento di funzioni normative (*legal functions*) che Anne Peters categorizza in *pre-law*,

⁴ POGGE, SENGUPTA, *Assessing the Sustainable Development Goals from a Human Rights Perspective*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, vol. 32, 2016, p. 83 ss.

⁵ MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, vol. 9, 2019, p. 1 ss.

⁶ 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*, Berlino/Heidelberg, 2021, p. 209 ss., spec. p. 224.

⁷ FRENCH, *The Global Goals: Formalism Foregone, Contested Legality and "Re-Imaginings of International Law"*, in *Ethiopian Yearbook of International Law*, 2017, p. 164 ss.

⁸ THÜNER, *Soft Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, vol. 4, Oxford, 2000, p. 452 ss.; DISTEFANO, *Origini e funzioni del soft law in diritto internazionale*, in *Lavoro e diritto*, vol. 2, 2002, p. 17 ss.

come *step* che anticipa la formazione di norme vincolanti sul tema o, come teorizzato da Marcella Distefano, che contribuisce a cristallizzare una norma consuetudinaria *in fieri*⁹, *law-plus*, come strumento interpretativo di strumenti giuridicamente vincolanti, e infine *para-law*, come strumento sostitutivo in mancanza di documenti vincolanti¹⁰. Secondo gli autori citati quindi, l'Agenda 2030 non sarebbe in grado di esperire nessuna di queste funzioni normative.

Altri autori, invece, reputano l'Agenda 2030 perfettamente integrabile nella categoria dei documenti di *soft law*, basando questo assunto sul procedimento e lo strumento di adozione del documento¹¹, o sulla formulazione dei target, che essi reputano essere molto precisa, pur non essendo qualificabili come obblighi ma solo come impegni (*commitments*)¹².

Altri autori, ancora, hanno articolato delle teorie più complesse, e probabilmente più idonee a soppesare la natura giuridica del documento, tracciando una separazione tra l'Agenda 2030 come contenitore (o guscio) e gli OSS. Una parte di questi autori considera gli OSS ad un livello «ancora più soft del *soft law* comunemente inteso poiché esprimono target di natura semplicemente aspirazionale»¹³. Altri invece si sono soffermati sull'interrelazione esistente tra gli OSS e norme vincolanti di diritto internazionale, differenziando all'interno degli OSS tra quelli che riflettono in alcuni casi norme di diritto internazionale consuetudinario o pattizio, e che potrebbero essere usati per creare un sistema di interpretazione se non addirittura di coordinamento tra gli obblighi vincolanti

⁹ *Ibidem*, p. 26.

¹⁰ PETERS, *Soft Law as a New Mode of Governance*, in DIEDRICHS, REINERS, WESSELS (a cura di), *The Dynamics of Change in EU Governance*, Cheltenham Glos, 2011, p. 21 ss.; BOYLE, CHINKIN, *The Making of International Law*, Oxford, 2007, p. 595 ss. Boyle e Chinkin rilevano invece cinque funzioni normative del soft law: «1) as an alternative to treaty law; 2) as an authoritative interpretation of treaties; 3) as a guidance on the implementation of a treaty; 4) as a step in the development of international legal principles; 5) as evidence of *opinio juris* in the formation of international customary law» (*ibidem*, p. 597).

¹¹ BRUS, *Soft Law in Public International Law: A Pragmatic or a Principled Choice? Comparing the Sustainable Development Goals and the Paris Agreement*, disponibile online all'indirizzo <https://ssrn.com/abstract=2945942>, 22 marzo 2017.

¹² RABINOVYCH, *The Legal Status and Effects of the Agenda 2030 within the EU Legal Order*, in *Journal of Contemporary European Research*, vol. 16, luglio 2020, p. 191 ss.

¹³ PERSSON, WEITZ, NILSSON, *Follow-up and review of the Sustainable Development Goals: alignment vs. internalization*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 25, 2016, p. 59 ss., in particolare p. 60.

preesistenti degli Stati¹⁴. Ad esempio, nel caso degli OSS rilevanti in materia di ambiente (il così detto «cluster ambientale» composto dagli OSS 6, 13, 14 e 15), essi potrebbero aspirare al ruolo di elementi sussidiari di interpretazione delle norme pattizie di protezione ambientale¹⁵, esercitando quindi una *law-plus function*, se vogliamo riferirci ancora una volta alla tassonomia proposta da Anne Peters, e contribuendo al chiarimento e alla specificazione delle disposizioni vincolanti contenute in strumenti giuridici di natura pattizia preesistenti¹⁶. Come anticipato, questa lettura della natura giuridica degli OSS è, in potenza almeno, la più interessante; tuttavia, essa non si presta ad essere applicata all'OSS 1, che mira appunto all'eradicazione della povertà, perché tale obiettivo non è, come questo scritto si propone di discutere più dettagliatamente nei prossimi paragrafi, saldamente ancorato a norme internazionali già in vigore.

2.1. La definizione del concetto di povertà nell'Agenda 2030

Alla base di questa volatilità, almeno dal punto di vista giuridico, c'è senz'altro un problema di fondo che possiamo identificare con l'assenza di una definizione di povertà incapsulata in uno strumento giuridico universale¹⁷ e il fallimento da parte dell'Agenda 2030 di contribuire almeno in minima parte a sopperire a questa mancanza. L'Obiettivo 1 dell'Agenda è «porre fine ad ogni forma di povertà nel mondo». Questo obiettivo è declinato attraverso 5 target (da raggiungere entro il 2030) e due così detti «strumenti di attuazione» (in inglese *means of implementation*)¹⁸. I target che hanno particolare rilevanza per la nostra analisi sono i primi due:

¹⁴ KIM, *The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, vol. 25, 2016, p. 15 ss., in particolare p. 16.

¹⁵ *Ex art. 31(3)(b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.*

¹⁶ Così MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 21.

¹⁷ Ci sono solo sparuti riferimenti alla povertà, ad esempio, nel Preambolo della Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione contro le donne, adottata il 18 dicembre 1979 (più brevemente, 'Convenzione CEDAW') e nel testo dell'articolo 28 della Convenzione sui diritti delle persone affette da disabilità, adottata il 13 dicembre 2006.

¹⁸ «1.a Garantire una adeguata mobilitazione di risorse da diverse fonti, anche attraverso la cooperazione allo sviluppo, al fine di fornire mezzi adeguati e affidabili per i paesi in via di sviluppo, in particolare i paesi meno sviluppati, attuando programmi e politiche per porre fine alla povertà in tutte le sue forme; 1.b Creare solidi sistemi di politiche a livello nazionale, regionale e internazionale, basati su strategie di sviluppo a favore dei poveri e sensibili alle differenze di genere, per sostenere investimenti accelerati nelle azioni di lotta alla povertà».

1.1 Entro il 2030, sradicare la povertà estrema per tutte le persone in tutto il mondo, attualmente misurata sulla base di coloro che vivono con meno di \$ 1,95 al giorno.

1.2 Entro il 2030, ridurre almeno della metà la quota di uomini, donne e bambini di tutte le età che vivono in povertà in tutte le sue forme, secondo le definizioni nazionali.

Appare chiaro, di primo acchito, che si tratta di target estremante ambiziosi. E allo stesso tempo formulati in modo ambiguo, mancando nel documento una definizione del concetto di povertà che possa aiutare il lettore ad interpretarli correttamente. Questa macroscopica mancanza può forse stupire, ma non sorprendere. Come sottolineato da Ruth Lister, infatti «non esiste una sola definizione di povertà e nessuna definizione può dirsi neutrale»¹⁹. Un punto però sembra essere ormai stato chiarito ed è quello della distinzione, che ha dominato il dibattito dottrinale fino alla fine degli anni Settanta, tra povertà *assoluta*, che sostanzialmente non tiene conto del contesto economico e sociale in cui un individuo vive e opera, ma solo dell'«assenza di beni essenziali» (con particolare, se non esclusiva attenzione al nutrimento) e povertà *relativa*, che invece si sofferma sulla condizione individuale in rapporto agli altri e alla società in generale. Questa dicotomia è stata superata grazie al contributo, tra gli altri, di Peter Townsend che ha posto l'accento sull'aspetto sociale della povertà, considerandola come «fattore di esclusione» dal contesto in cui un individuo vive²⁰. Questo approccio trova una conferma, anche nel campo dei diritti umani, nei lavori degli esperti nominati prima dalla Commissione per i diritti umani e poi dal Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, in cui la povertà viene descritta non come un concetto assoluto, ma come la combinazione di almeno tre elementi: «povertà reddituale, povertà dello sviluppo umano ed esclusione sociale»²¹.

Mentre la distinzione tra povertà assoluta e relativa appare superata da un punto di vista teorico e concettuale, lo stesso non può dirsi in relazione alla misurazione della povertà. In questo ambito, come si evince dalla formulazione del primo target dell'OSS 1, vige un approccio espli-

¹⁹ LISTER, *Poverty*, Cambridge, 2004, in particolare p. 12 ss.

²⁰ «Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the type of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary, or at least widely encouraged, or approved, in the societies to which they belong», cfr. TOWNSEND, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, 1979, p. 17.

²¹ Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *Report of the independent expert on the question of human rights and extreme poverty, Arjun Sengupta*, UN Doc. A/HRC/7/15 del 28 febbraio 2008, p. 6, par. 23.

citamente basato sulla soglia di povertà internazionale individuata della Banca Mondiale, al di sotto della quale al momento vivono più di 700 milioni di persone in tutto il mondo. Questo modo di intendere e di quantificare la povertà si basa sostanzialmente sul valore monetario di un paniere di beni e servizi considerati come essenziali, per cui un individuo che sostiene una spesa inferiore a \$1.95 al giorno (dal 1° settembre 2022 innalzata a \$2.15 al giorno) sarà considerato povero in senso ‘assoluto’ e affetto da povertà estrema.

Tra i detrattori di questo approccio è opportuno segnalare Philip Alston, ex relatore speciale sul tema della povertà estrema e diritti umani, che nel 2020 ha esplicitato i motivi del suo dissenso nei confronti dell’applicazione della soglia internazionale di povertà, avanzando legittime perplessità sull’adozione della soglia da parte dell’Agenda 2030²². La sua critica si può riassumere sottolineando alcuni aspetti cruciali: in primo luogo, la soglia di povertà internazionale manca di ambizione e riflette uno standard di vita che è molto al di sotto di quello che viene definito come «adeguato» nell’ambito dei diritti umani. Inoltre, la soglia è geograficamente limitata, nel senso che il calcolo si basa sulla media delle soglie di povertà nazionali dei 15 Paesi più poveri del mondo, che sono per la maggior parte appartenenti all’Africa sub-sahariana e che quindi nel paniere di beni essenziali non includono spese, quali il riscaldamento o i costi relativi all’utilizzo del telefono o di internet, che possono non essere essenziali in alcuni contesti, mentre lo diventano in altri, per esempio per accedere al mercato del lavoro. A questa critica nello specifico la Banca Mondiale ha ‘risposto’ elaborando due nuovi parametri per i Paesi a reddito medio basso (\$3.65 al giorno dal 2022) e a reddito medio alto (\$6.85 al giorno). Queste soglie però *affiancano*, non sostituiscono la soglia globale, che resta quella a cui fa esplicitamente riferimento l’Agenda 2030.

La soglia, inoltre, non tiene assolutamente conto delle differenze di genere (o di età) perché si basa sull’assunto, erroneo, che all’interno dello stesso nucleo familiare la distribuzione delle risorse essenziali avvenga sempre su base equa. Infine, la soglia non è in grado di rilevare interi segmenti della popolazione che non sono inclusi nelle stime ufficiali, per

²² Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *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.

esempio migranti, richiedenti asilo, persone che vivono per strada, o in insediamenti abusivi²³.

2.2. Quali sono gli altri approcci possibili?

Nel corso degli anni, diverse proposte alternative sono state presentate per sostituire la soglia internazionale di povertà della Banca Mondiale. Alcune sono prettamente teoriche. Ad esempio, David Woodward, un economista, ha proposto di adottare un approccio basato sui diritti umani economici e sociali rilevanti per l'eradicazione della povertà, utilizzando come indicatori da misurare tutti gli elementi che sono indicati nei trattati e nell'implementazione degli stessi come essenziali per il raggiungimento di uno standard di vita adeguato. Un'altra opzione è quella di adottare la soglia di povertà 'etica', una nozione sviluppata da Peter Edward, secondo cui per raggiungere un'aspettativa di vita di 70 anni servirebbe incrementare la soglia di povertà internazionale almeno del triplo²⁴.

In aggiunta agli approcci teorici ci sono delle alternative pratiche, che sono già state parzialmente implementate, e che considerano la povertà come un fenomeno complesso e multidimensionale. La prima è stata sviluppata in seno alla Banca Mondiale, ed è la soglia di povertà multidimensionale che misura in aggiunta alla povertà economica in senso assoluto altri due valori, l'educazione e l'accesso ad infrastrutture essenziali, attraverso un totale di sei indicatori. Questo approccio è ancora in fase sperimentale e sono ancora pochi i dati a disposizione²⁵. Un'altra alternativa è stata sviluppata dall'*Oxford Poverty and Human Development Initiative* insieme al Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (*United Nations Development Programme*, 'UNDP'). Si tratta di un indice di povertà globale multidimensionale che misura la povertà «acuta» per 109 paesi in via di sviluppo, pari quindi a tre quarti della popolazione mondiale. L'indice si ispira apertamente al lavoro di Amartya Sen e Martha Nussbaum e alla loro intuizione di adottare un approccio basato sulle capacità (*capabilities*) di ogni individuo e sui compimenti, o

²³ ATKINSON, *Measuring Poverty around the World*, Princeton, 2019, p. 128 ss. Secondo l'Autore le persone che sfuggono alle stime della Banca Mondiale sono almeno 350 milioni.

²⁴ EDWARD, *The Ethical Poverty Line: A Moral Quantification of Absolute Poverty*, in *Third World Quarterly*, vol. 27, 2006, p. 377 ss.

²⁵ Informazioni sull'indice di povertà multidimensionale sviluppato dalla Banca Mondiale sono disponibili al seguente link: <https://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/multidimensional-poverty-measure>.

realizzazioni, delle varie capacità che loro definiscono come «funzionamenti»²⁶.

L'indice di povertà multidimensionale non considera la povertà economica, ma solo altre tre dimensioni, educazione, salute e standard di vita, analizzate attraverso un totale di 10 indicatori²⁷. Ebbene, applicando l'indice di povertà globale multidimensionale i dati che emergono sono molto diversi rispetto a quelli raccolti dalla Banca Mondiale. Si tratta infatti di un numero molto più alto di persone che vivono in povertà, 1.3 miliardi di persone, di cui la metà sono minori, perché a differenza dell'approccio adottato dalla Banca Mondiale, l'indice di povertà globale multidimensionale tiene in considerazione anche caratteristiche come età, genere ed etnia. Anche nel caso dell'indice multidimensionale i dati sono peggiorati in seguito alla pandemia e le proiezioni sono negative anche per i prossimi due anni, considerando anche l'impatto economico che la guerra tra Russia ed Ucraina sta avendo ed avrà anche al di fuori del continente europeo. L'indice di povertà multidimensionale è uno strumento potenzialmente globale, quindi potrebbe sostituire o quantomeno affiancare la soglia di povertà internazionale del target 1.1 per l'eradicazione della povertà estrema, e allo stesso tempo potrebbe essere utilizzato dai governi nazionali in relazione al target 1.2 che fa espressamente riferimento alle «definizioni nazionali».

A livello regionale, è possibile segnalare che ci sono alcune differenze sia in relazione alle definizioni di povertà sia rispetto alla soglia internazionale a cui fa riferimento l'Agenda 2030. Nei Paesi dell'Unione Europea, per esempio, la misurazione della povertà è rigorosamente relativa e avviene attraverso un indicatore chiamato AROP60²⁸, per cui sono considerate a rischio di povertà tutte le famiglie con un reddito netto al di sotto del 60 per cento della mediana nazionale. Questo indicatore nel tempo è stato affiancato da ulteriori parametri multidimensionali, anche

²⁶ Amartya Sen, come è noto, ha teorizzato la povertà in termini di «privazione di capacità» per cui l'esposizione di un individuo alla povertà è dovuta alla sua esposizione ad un'ampia serie di fattori (v. SEN, *The Idea of Justice*, Bristol/Cambridge MA, 2009, p. 254 ss.). Le teorie di Amartya Sen, in particolare la teoria delle capacità, sono state oggetto di ulteriore approfondimento ed espansione da parte di numerosi autori e autrici, in particolare Martha Nussbaum. Si veda NUSSBAUM, *Creating Capabilities*, Cambridge, 2013.

²⁷ Secondo l'indice: «(...) a person is identified as multidimensionally poor if they are deprived in at least one third of the weighted indicators. The MPI identifies overlapping deprivations for each person. It shows the incidence of poor people in a population and the intensity of deprivations faced within poor households» (<https://ophi.org.uk>).

²⁸ GOEDEMÉ, DECERF, VAN DEN BOSCH, *A New Poverty Indicator for Europe: The Extended Headcount Ratio*, in *Journal of European Social Policy*, vol. 32, 2022, p. 287 ss.

alla luce del fatto che a livello UE il riferimento alla povertà contenuto nell'articolo 34 par. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea mette al centro il concetto di esclusione sociale. Questo approccio è coerente anche con l'articolo 30 della Carta sociale europea del Consiglio d'Europa (CdE) che pone altresì l'accento sulla correlazione tra povertà ed esclusione sociale.

L'articolo 3 lettera f) della Carta dell'Organizzazione degli Stati americani ('OSA') identifica l'eliminazione della povertà estrema come una componente essenziale della promozione della democrazia. Manca un riferimento esplicito alla povertà nel Patto di San José anche se, come è noto, l'articolo 26 rinvia alla Carta, di fatto sussumendo la protezione dei diritti economici, sociali e culturali²⁹. Il riferimento ai diritti economici, sociali e culturali è stato ulteriormente esteso attraverso l'adozione del Protocollo di San Salvador e più recentemente della Carta sociale dell'Organizzazione degli Stati americani³⁰. Gli Stati dell'OSA aderiscono a livello individuale alla misurazione della povertà proposta dalla Banca Mondiale, ovviamente adattata al contesto e al disomogeneo livello di ricchezza che caratterizza il continente. La Banca interamericana di sviluppo ha identificato delle soglie intermedie dividendo la popolazione dei Paesi interessati in cinque sottogruppi, i due estremi si compongono da una parte di coloro che vivono al di sotto della soglia di povertà e dall'altra da quelli che vivono al di sopra della soglia più alta (\$ 50 al giorno)³¹. Allo stesso tempo, alcuni Paesi dell'America Latina rientrano nel campo di indagine dell'indice di povertà globale multidimensionale sviluppato dall'*Oxford Poverty and Human Development Initiative* in collaborazione con UNDP e diversi Stati si stanno dotando autonomamente di sistemi di misurazione multidimensionale della povertà.

Nel continente africano non è presente un riferimento alla povertà nella Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli né nella Carta africana dei diritti e benessere del bambino, mentre un cenno si rinviene nell'articolo 14 («Eradicazione della povertà e integrazione socio-economica dei giovani») della Carta africana della gioventù del 2006. Un riferimento alla povertà compare nei Principi e linee guida sull'implementazione dei diritti economici, sociali e culturali della Carta africana

²⁹ Sul punto si veda Commissione Interamericana dei diritti dell'uomo/unità sui diritti economici, sociali e culturali, *Report on Poverty and Human Rights in the Americas*, OEA/Ser.L/V/II.164, Doc. 147 del 7 settembre 2017.

³⁰ SEATZU, DE TORRES, *The Social Charter of the OAS: A Step Forward in the Enforcement of Socioeconomic Rights in the Americas?*, in *Netherlands Human Rights Quarterly*, vol. 32, 2014, p. 130 ss.

³¹ *Report on Poverty and Human Rights in the Americas*, cit., parr. 320-323.

dei diritti dell'uomo e dei popoli e altresì nella Risoluzione sui diritti economici, sociali e culturali in Africa della Commissione africana per i diritti dell'uomo e dei popoli³². In questi ultimi documenti il concetto di povertà è esplicitamente collegato alla disuguaglianza e alla mancanza di sicurezza. In relazione alla misurazione della povertà in Africa, l'approccio regionale resta quello dettato dalla Banca Mondiale, affiancato dall'indice di povertà multidimensionale di Oxford e UNDP.

L'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico ('ASEAN') propone una diversa accezione ancora del concetto di povertà, infatti la Dichiarazione sui diritti umani del 2012 esplicita il nesso tra programmi di sviluppo e povertà affermando che i primi devono avere l'eradicazione della seconda come fine ultimo. Per quanto riguarda l'approccio alla misurazione possiamo estendere ai Paesi del Sud-est asiatico le considerazioni già fatte per le Americhe e l'Africa, sottolineando quindi l'adesione generale all'indice della Banca Mondiale, a cui si stanno affiancando approcci multidimensionali, prevalentemente decentralizzati.

3. Povertà ed interesse delle future generazioni nell'Agenda 2030 e nei documenti programmatici adottati a livello regionale

In aggiunta al ruolo poco risolutivo che l'Agenda 2030 ha giocato in materia di definizione del concetto di povertà e nella misurazione della stessa, è stato notato come l'Agenda e i suoi OSS siano molto carenti dal punto di vista della giustizia o equità intergenerazionale. Questo limite deriva da un'impostazione di fondo che mette in primo piano gli interessi della generazione presente e che si estrinseca attraverso una finestra temporale per il raggiungimento degli OSS molto ridotta. Una lettura in questa chiave dell'Agenda appare in contraddizione con la maggior parte dei documenti programmatici delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, a partire dal Rapporto Brundtland che lega il principio alla necessità di garantire non solo alla generazione presente, ma anche a quelle future, il diritto di soddisfare i propri bisogni, in un'ottica marcatamente intergenerazionale³³. Questa lettura è in linea anche con i contributi teorici più noti sull'argomento. Ad esempio, secondo la definizione del principio di sviluppo sostenibile proposta da Philippe Sands, tra i quattro ele-

³² Commissione africana, Risoluzione ACHPR/Res.73(XXXVI)04 del 7 dicembre 2004.

³³ *Report of the World Commission on Environment and Development*, UN Doc. A/42/427 del 4 agosto 1987.

menti costitutivi di questo concetto compaiono sia la nozione di equità intergenerazionale sia quella di equità intragenerazionale³⁴.

È possibile, quindi, affermare che l'Agenda 2030 si smarchi da questo approccio prediligendo invece solo la nozione di equità *intragenerazionale*? Sicuramente possiamo ritenere che il focus principale dell'Agenda sia sulla società contemporanea e le sue componenti, reputando valida l'interpretazione di alcuni autori che sottolineano la valenza e il potenziale impatto dell'Agenda al massimo nei confronti della prossima generazione, quindi, secondo la misurazione tradizionale di generazione, fino al 2055³⁵. Possiamo però allo stesso tempo precisare che questo non è vero per tutti gli OSS. Ad esempio l'OSS 5 sulla parità di genere non prevede alcuna *deadline* e lo stesso si può dire per l'OSS 13 sul contrasto al cambiamento climatico, mentre altri, tra cui l'OSS 1 sono chiaramente declinati in una prospettiva temporale che non tiene conto delle generazioni future³⁶. Altri obiettivi, che sono marcatamente collegati all'eradicazione della povertà, come l'OSS 8, «*incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti*», l'Obiettivo 9, «*costruire infrastrutture resilienti e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile*», e l'Obiettivo 10, «*ridurre l'ineguaglianza all'interno di e fra le nazioni*», alternano target a scadenza con aspirazioni di lunga durata, e lo stesso si può dire in relazione all'Obiettivo 17, che chiude il documento e indica l'auspicio di «*rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile*».

Sembra comunque assodato da parte della dottrina che l'Agenda 2030 affronti le questioni relative all'eradicazione della povertà ed al rapporto tra Paesi con diversi livelli di sviluppo in una prospettiva di equità intragenerazionale³⁷. Tuttavia, mentre la dottrina è sempre più concentrata sulle questioni, teoriche e non, relative alla giustizia interge-

³⁴ Gli altri due elementi individuati da Philippe Sands sono l'uso equo e sostenibile, oppure prudente e razionale, delle risorse naturali e il principio di integrazione, sancito dal Principio 4 della Dichiarazione di Rio del 1992. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, seconda edizione, Cambridge, 2003, pp. 253-256. Vedi anche MONTINI, *Investimenti internazionali, protezione dell'ambiente e sviluppo sostenibile*, Milano, 2015, p. 36 ss.

³⁵ VASCONCELLOS OLIVEIRA, *Back to the Future: The Potential of Intergenerational Justice for the Achievement of the Sustainable Development Goals*, in *Sustainability*, vol. 10, 2018, p. 427 ss.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ MONTINI, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, cit., p. 8.

nerazionale, quando il focus si sposta sulla giustizia intragenerazionale, come autorevolmente sottolineato da Brown Weiss «non c'è accordo né sulla sua definizione né sul suo status giuridico, anche se siamo tutti d'accordo sulla sua importanza»³⁸. Se ci basiamo però sulla definizione di Sands, che interpreta questa nozione in modo estensivo, includendo anche «la necessità di considerare in modo adeguato gli interessi e le esigenze degli altri Stati», allora l'espansione dell'OSS 1 sembra avvenire più che altro dal punto di vista geografico, superando i confini nazionali, piuttosto che espandendo la prospettiva temporale. Tuttavia, anche su questo punto l'Agenda non offre spunti di riflessione utili, limitandosi nello strumento di attuazione n. 1 a fare riferimento alla «cooperazione allo sviluppo e alla mobilitazione di risorse per i paesi in via di sviluppo». Da rilevare anche come l'Agenda 2030 utilizzi un linguaggio più ambiguo e meno stringente dei Principi guida su povertà estrema e diritti umani del 2012, che invece sottolineano in questo ambito l'esistenza di un obbligo di cooperazione e assistenza tra Stati basandolo, *inter alia*, sugli articoli 55 e 56 della Carta ONU³⁹.

La netta prevalenza di un approccio sincronico alla giustizia generazionale nell'ambito dell'eradicazione della povertà si rinviene non solo nell'Agenda, ma anche nei documenti programmatici adottati a livello regionale che la menzionano esplicitamente. In ambito europeo viene senz'altro confermata questa tendenza. In particolare, nella sfera di azione del CdE, la Dichiarazione del comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 2019 sulla povertà infantile fa riferimento espressamente all'Agenda 2030 e i suoi OSS e in particolare l'OSS 1, e si concentra sul presente dei minori e sul loro futuro da adulti, mentre l'unica menzione del rapporto tra generazioni è genericamente confinata al riconoscimento della trasmissione della povertà come «rischio per la coesione sociale e la stabilità politica»⁴⁰.

Nel continente africano il documento programmatico a cui fare riferimento è senz'altro l'Agenda 2063, adottata nel gennaio 2013, che, come sottolineato dalla stessa Unione Africana, precede e incorpora le ambizioni dell'Agenda 2030. In relazione all'Aspirazione 1, «Africa prosperosa, basata su crescita inclusiva e sviluppo sostenibile», il documen-

³⁸ BROWN WEISS, *Climate Change, Intergenerational Equity, and International Law*, in *Vermont Journal of Environmental Law*, vol. 9, 2008, p. 615 ss.

³⁹ Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite, *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, principio VI.

⁴⁰ Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Declaration by the Committee of Ministers on addressing child poverty*, 11 dicembre 2019.

to chiarisce che l'obiettivo di eradicare la povertà va «perentoriamente raggiunto nell'arco di una sola generazione». Solo un rapporto della Commissione Africana risalente al 2005 estrinseca la relazione tra povertà e generazioni future affermando, senza però approfondire il concetto, che «la povertà estrema danneggia non solo la generazione presente, ma anche quelle future»⁴¹.

Nel contesto dell'OSA, che è stata la prima organizzazione a dotarsi di un programma regionale per lo sviluppo sostenibile allo scopo di supportare i Paesi membri nel raggiungimento degli OSS⁴², invece l'attenzione al problema della dimensione intergenerazionale della povertà emerge, ma solo in relazione ad alcune categorie di persone, quali ad esempio bambini e adolescenti e popoli indigeni. Nel rapporto della Commissione interamericana su povertà e diritti umani del 2017, che fa espressamente riferimento all'Agenda 2030, viene notato come la povertà infantile sia una condizione che spesso dà vita ad un ciclo di povertà intergenerazionale⁴³, mentre in relazione alle popolazioni indigene il nesso viene estrinsecato a partire dall'esclusione sociale che genera e facilita la povertà intergenerazionale⁴⁴. Infine nei paesi dell'ASEAN il riferimento alla dimensione intergenerazionale della povertà, che è sempre scarsamente considerato, viene declinato in modo ancora diverso. Nel piano di azione sullo sviluppo rurale e l'eradicazione della povertà 2016-2020 si fa riferimento ai «bisogni futuri» delle persone appartenenti alla stessa generazione⁴⁵. In documenti successivi, come il *Social-Cultural Blueprint 2025*, si parla invece di relazioni intergenerazionali, però solo nel senso di promozione dei diritti delle persone anziane attraverso le reti familiari e la comunità di appartenenza⁴⁶.

⁴¹ Rapporto della Commissione per l'Africa, *Our Common Interest*, 11 marzo 2005, consultabile al seguente link: <https://reliefweb.int/report/world/our-common-interest-report-commission-africa>.

⁴² OAS Department for Sustainable Development, *Inter-american Program for Sustainable Development (PIDS) 2016-2021*, Risoluzione AG/RES. 2882 (XLVI-O/16) del 4 giugno 2016.

⁴³ Commissione Interamericana dei diritti dell'uomo/unità sui diritti economici, sociali e culturali, *Rapporto su povertà e diritti umani nelle Americhe*, cit., par. 342-343.

⁴⁴ *Ibidem*, par. 358.

⁴⁵ ASEAN, *Framework Action Plan on Rural Development and Poverty Eradication 2016-2020*, <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/10/22.-September-2017-ASEAN-Framework-Action-Plan-on-RDPE.pdf>.

⁴⁶ ASEAN, *Sociocultural Community Blueprint 2025*, <https://asean.org/asean2020/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Socio-Cultural-Community-Blueprint-2025-2016-1.pdf>.

4. Il nesso tra povertà e diritti umani

Il terzo aspetto su cui il presente lavoro vuole concentrarsi è il nesso, che molto spesso viene dato per scontato, tra Agenda 2030 e diritti umani. Nelle parole di Philip Alston «i diritti umani e gli obiettivi di sviluppo sostenibile sono come due navi che si affiancano nella notte, inconsapevoli l'una dell'altra anche se viaggiano nella stessa direzione e verso la stessa meta»⁴⁷. Questa immagine è senz'altro evocativa, ma non contribuisce a chiarire un tema estremamente complesso che necessita ulteriore approfondimento.

L'Agenda 2030 sottolinea un forte nesso con i diritti umani, mettendo in evidenza già nel preambolo che «i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i 169 traguardi *mirano a realizzare pienamente i diritti umani di tutti (...)*»⁴⁸. Sono presenti nel testo riferimenti espliciti al quadro normativo su cui l'Agenda «è fondata», tra cui la Carta delle Nazioni Unite, la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e un generico riferimento ai trattati sui diritti umani⁴⁹.

In relazione al linguaggio sui diritti è possibile fare alcune considerazioni: l'Agenda 2030 non è un documento sui diritti umani, eppure, come è stato notato dal Danish Institute for Human Rights, più del 90% degli obiettivi e dei relativi target richiama norme e standard sui diritti umani⁵⁰. Questo punto è importante perché testimonia come l'interrelazione tra OSS e diritti umani sia forte ed immediata in alcuni ambiti⁵¹, ad esempio in relazione alla parità di genere (OSS 5), e al cluster ambientale, mentre non è così solida né scontata in relazione ad altri target, ad esempio nel caso dell'eradicazione della povertà.

Proseguendo con alcune osservazioni di carattere generale è utile soffermarsi sul fatto che la tendenza ad esasperare la correlazione tra OSS e diritti umani possa essere, come notato da Thomas Pogge, fuor-

⁴⁷ ALSTON, *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals*, in *Human Rights Quarterly*, vol. 27, 2005, p. 755 ss.

⁴⁸ *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development (Agenda 2030)*, cit., preambolo (enfasi aggiunta).

⁴⁹ *Ibidem*, p. 4, par. 10.

⁵⁰ Danish Institute for Human Rights, *SDG Data, Indicators and Mechanisms. A Human Rights Reference Paper*, 2015, https://www.humanrights.dk/sites/humanrights.dk/files/media/migrated/dihr_human_rights_reference_paper_to_the_sdg_indicators_new_0.pdf

⁵¹ SCHOLTZ, BARNARD, *The Environment and the Sustainable Development Goals: "We are on a Road to Nowhere"*, in FRENCH, KOTZÉ (a cura di), *Sustainable Development Goals. Law, Theory and Implementation*, Cheltenham Glos, 2018, p. 222 ss., in particolare pp. 227-230.

viante, se non pericolosa, nel senso che alla base dell'Agenda c'è un approccio esclusivamente *progressivo* al raggiungimento degli obiettivi che sono senz'altro più ambiziosi rispetto al passato e che mettono in evidenza il raggiungimento di traguardi intermedi positivi, guardando ad un futuro molto vicino; mentre i diritti umani hanno tradizionalmente un approccio *immediato* ponendo l'accento su quello che può e deve essere fatto in un determinato momento storico. Questo approccio vale anche per i diritti economici e sociali con cui il concetto di povertà è più frequentemente associato. Come è noto, anche se i diritti economici e sociali sono formulati sulla base dell'articolo 2 del Patto per i diritti economici, sociali e culturali come «diritti di progressiva realizzazione», il Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ha chiarito in modo netto, già nei primissimi anni '90, che la «piena attuazione» dei diritti in questione ha natura progressiva, mentre «l'impegno ad operare» e «l'attuazione di misure legislative» sono obblighi immediati la cui implementazione deve garantire almeno un «minimum *core content*/livello minimo essenziale» di realizzazione di tutti i diritti sanciti nel Patto⁵². Questa specificazione è di cruciale importanza perché gli obiettivi di sviluppo sostenibile, tra cui l'OSS 1, sono formulati per definizione solo in un'ottica progressiva con delle scadenze intermedie (2020 e 2025) e una scadenza 'finale' che è appunto il 2030. Il Comitato ha inoltre specificato che il Patto sancisce anche un obbligo, relativo, di non-regressione in capo agli Stati, i quali, solo in situazioni eccezionali possono adottare misure regressive dei diritti economici, sociali e culturali. Tali regressioni possono avvenire solo ed esclusivamente entro certi limiti, quindi senza intaccare il contenuto minimo dei diritti in oggetto, e a certe condizioni⁵³. In relazione all'Agenda 2030, come evidenziato nell'ultimo rapporto di implementazione⁵⁴, la pandemia ha severamente rallentato la lotta alla povertà, segnando per la prima volta dal 2005 una inversione di rotta per lo sforzo globale di eradicare la povertà. Tale inversione di rotta, pa-

⁵² Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 3, The nature of States parties obligations*, UN Doc. HR1/GEN/1/Rev del 14 dicembre 1990, par. 10.

⁵³ *Ibidem*, par. 9. Si veda MAGI, *Adattamento "a rovescio" e obblighi a realizzazione progressiva: una (possibile) lettura*, in *SIDI Blog*, 5 luglio 2021, <http://www.sidiblog.org/2021/07/05/adattamento-a-rovescio-e-obblighi-a-realizzazione-progressiva-una-possibile-lettura/>; MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, 2012.

⁵⁴ UNSTATS, *The Sustainable Development Goals Report, 2021*, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf>

lesamente significativa e diffusa, nel linguaggio dei diritti economici e sociali potrebbe essere qualificata come una regressione; tuttavia, sorge il dubbio che il livello di scrutinio e valutazione dell'azione statale non sia stato sempre in linea con gli standard delineati dal Comitato.

Ulteriori considerazioni sono state esternate sulla necessità di non ingigantire e portare alle estreme conclusioni il nesso tra diritti umani e obiettivi di sviluppo sostenibile. E la dottrina si è senz'altro prodigata per tenere separati e distinti i due concetti. Alcuni autori, come Philip Alston⁵⁵, hanno messo in risalto, fin dai tempi degli obiettivi del Millennio, la mancanza di efficaci meccanismi di controllo ed attuazione che caratterizza gli OSS; altri come Thomas Pogge fanno principalmente riferimento all'assenza di una chiara attribuzione di responsabilità per la realizzazione degli OSS (chi sono esattamente gli attori a cui si riferiscono gli obiettivi, dato che si parla di «tutti gli Stati e tutte le parti in causa»?)⁵⁶. Ma a prescindere dall'approccio che preferiamo seguire per evidenziare le differenze tra diritti umani e obiettivi di sviluppo sostenibile, possiamo concludere senz'altro che anche se ci sono dei punti di contatto è forse avventato sostenere che l'Agenda «vada inclusa nel panorama degli strumenti internazionali per la garanzia dei diritti umani individuali e collettivi»⁵⁷.

In relazione all'OSS 1, che a differenza di altri OSS, è sprovvisto di una interrelazione forte con norme vincolanti di diritto internazionale già esistenti, stabilire le modalità con cui il nesso con i diritti umani si estrinseca è ancora meno scontato. Non si tratta chiaramente solo di un esercizio teorico, ma anche di uno sforzo che può avere conseguenze pratiche rilevanti, aiutandoci a stabilire se e quando l'eradicazione della povertà, oltre ad essere uno slogan, si riveste anche di una connotazione giuridica. Tre teorie, in particolare, hanno ricevuto crescente attenzione nel corso degli anni e sono state oggetto di dibattito in ambito accademico.

4.1. Il diritto a non essere poveri come «diritto umano autonomo»

Il primo approccio teorico è quello che considera la povertà, o meglio il diritto a non essere poveri, come un diritto umano a sé stante.

⁵⁵ ALSTON, *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals*, cit.

⁵⁶ POGGE, SENGUPTA, *Assessing the Sustainable Development Goals from a Human Rights Perspective*, cit.

⁵⁷ VIVIANI, *Obiettivo 4, Assicurare un'istruzione di qualità, equa ed inclusiva, e promuovere opportunità di apprendimento permanente per tutti*, in GIOVANNINI, RICCABONI (a cura di), *Sviluppo sostenibile, educazione di qualità e diritti umani, in Agenda 2030: un viaggio attraverso gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, Roma, 2021, p. 104 ss.

Questo approccio è chiaramente problematico perché tale diritto, in questi termini, non appare in nessun documento universale, vincolante o meno, per la promozione e protezione dei diritti umani. L'idea di considerare il diritto a non essere poveri come un diritto umano è stata fortemente supportata, ma non recepita con particolare entusiasmo, attraverso un lavoro monumentale condotto sotto l'egida dell'UNESCO a partire dal 2007 in poi. Autori di altissimo calibro, come Thomas Pogge, Geraldine Van Bueren e Arjun Sengupta, hanno preso a turno le redini della ricerca, esplorando la questione dell'eradicazione della povertà sia attraverso una prospettiva giuridica sia attraverso una prospettiva morale. Mentre la prospettiva morale a favore dell'esistenza di un diritto ad essere liberi dalla povertà estrema è risultata convincente, quella giuridica non è riuscita a riscuotere lo stesso successo. Solo a livello regionale e solo nello spazio giuridico del Consiglio d'Europa, il diritto ad essere liberi dalla povertà è riconosciuto e tutelato in una norma vincolante, ossia il già citato articolo 30 della Carta sociale europea che sancisce il diritto alla protezione dalla povertà e dall'esclusione sociale. Nonostante uno scarso recepimento di questo articolo, che è stato ratificato solo da 19 Stati membri, il Comitato Europeo dei diritti sociali ha sviluppato una ricca giurisprudenza sul tema⁵⁸, dimostrando che questo approccio, pur non essendo diffuso e nel caso specifico pur essendo limitato solo alla sfera dei diritti economici e sociali, non solo non è impossibile ma può rivelarsi altamente efficace⁵⁹.

Tra coloro che sostengono l'esistenza di un diritto autonomo a non essere poveri è possibile individuare due principali scuole di pensiero. Ci sono autori, tra cui Arjun Sengupta, che considerano il diritto ad essere liberi dalla povertà estrema come un diritto umano a sé stante⁶⁰, e altri che invece associano il diritto ad essere liberi dalla povertà con un diritto umano già esistente, nello specifico il diritto allo sviluppo sostenibile oppure il diritto ad uno standard adeguato di vita.

⁵⁸ Comitato Europeo dei diritti sociali, *European Roma Rights Centre (ERRC) c. Francia*, reclamo collettivo No. 51/2008; Comitato Europeo dei diritti sociali, *European Roma Rights Centre (ERRC) c. Portogallo*, reclamo collettivo No. 61/2010; Comitato Europeo dei diritti sociali, *International Federation of Human Rights (FIDH) c. Belgio*, reclamo collettivo No. 75/2011.

⁵⁹ LUKAS, *The Revised European Social Charter an Article by Article Commentary*, Cheltenham Glos, 2021, p. 322 ss.

⁶⁰ Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite, *Human rights and extreme poverty. Report of the independent expert, Arjun Sengupta*, UN Doc. E/CN.4/2006/43, 2 marzo 2006, par. 41: «Working definition of poverty as a combination of income poverty, human development poverty and social exclusion. Extreme poverty was an extreme deprivation, in terms of some consensual definitions of severity of deprivation, especially when all these elements of deprivation coexist».

Sofferamoci un attimo sulla prima opzione, quella sostenuta da Arjun Sengupta e condivisa in parte anche da Thomas Pogge, secondo cui il diritto ad essere liberi dalla povertà estrema è un diritto umano a sé. Innanzitutto, l'autore, nel suo ruolo di esperto indipendente nominato dal Consiglio dei diritti umani, ha focalizzato l'attenzione sulla povertà estrema definendola come la privazione grave di reddito, sviluppo umano e inclusione sociale. Il carattere appunto straordinario di tali privazioni le renderebbe facilmente identificabili e quantificabili e avrebbe un effetto positivo sugli Stati, incoraggiandoli ad impegnarsi anche sul piano giuridico. Se questa posizione può avere una valenza dal punto di vista pratico, ed infatti è supportata a livello ONU, ad esempio attraverso l'adozione nel 2012 dei Principi guida su povertà estrema e diritti umani e della stessa Agenda 2030, dal punto di vista teorico lascia alquanto perplessi perché il riferimento a privazioni estreme promuoverebbe il riconoscimento di un diritto a metà, che si applica solo ad una sottocategoria di persone che vivono in una determinata condizione. Applicare una lettura simile ad un contesto diverso avrebbe implicazioni quasi grottesche, per esempio il riconoscimento del diritto alla salute solo a chi soffre di determinate malattie, oppure prendendo spunto dalla cronaca recente, la tutela del diritto alla vita dei migranti, a patto che si tratti di donne e bambini. Un discorso è impiegare prioritariamente le risorse a favore di un gruppo particolarmente vulnerabile, un altro è stabilire l'esistenza di un diritto solo in capo a quel gruppo.

Più giustificabile concettualmente, ma meno efficace sotto altri aspetti, tra cui la rilevanza della povertà in sé, appare lo sforzo di fare sostanzialmente combaciare il diritto ad essere liberi dalla povertà con un diritto umano già riconosciuto. Nello specifico, il riferimento è al diritto umano allo sviluppo oppure al diritto umano ad uno standard di vita adeguato. In relazione al primo, il diritto allo sviluppo, sappiamo bene che dall'affermazione del riconoscimento di un diritto umano allo sviluppo da parte dall'Assemblea generale ONU nel 1986⁶¹ si è continuato a parlare di un diritto controverso e la proposta di convenzione del 2020 è stata molto criticata sotto svariati aspetti e da diversi autori⁶². In realtà da un punto di vista teorico l'inquadramento del diritto allo sviluppo come un «diritto composto», che raggruppa tutte le categorie di diritti umani e che fa da ponte tra la dimensione individuale e collettiva degli

⁶¹ Assemblea generale, *Declaration on the Right to Development*, UN Doc. A/RES/41/128 del 4 dicembre 1986.

⁶² SCHRIJVER, *A new Convention on the Human Right to Development: Putting the Cart before the Horse?*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 38, 2020, p. 84 ss., in particolare pp. 90–93.

stessi rende il parallelismo con la povertà e il suo essere multidimensionale molto allettante. Allo stesso tempo però da un punto di vista pratico il diritto allo sviluppo resta difficile da «afferrare», quindi da delineare in modo chiaro⁶³. Inoltre, va tenuto conto del fatto che mentre il consenso nei confronti dell'affermazione di tale diritto è molto forte tra i Paesi in via di sviluppo, soprattutto nel continente africano, lo stesso non si può dire tra i Paesi sviluppati e soprattutto tra gli Stati occidentali, come ad esempio gli Stati Uniti d'America⁶⁴. Da notare, inoltre, che anche a livello di attuazione questo approccio risulta carente, per lo meno se analizziamo le prassi regionali. Infatti, in seno all'Unione Africana, dove il diritto allo sviluppo è sancito all'articolo 22 della Carta di Banjul, possiamo riscontrare che nella giurisprudenza della Corte africana e nelle decisioni, o rapporti, della Commissione relativi all'applicazione di questa norma non c'è stato finora alcun tentativo esplicito di sussumere il concetto di povertà nell'interpretazione del diritto allo sviluppo⁶⁵.

Una seconda proposta che va nella stessa direzione è quella di far in qualche modo combaciare il diritto ad essere liberi dalla povertà con il diritto ad uno standard di vita adeguato, che fa espressamente riferimento ed incorpora diversi diritti, tra cui il diritto al cibo (esplicitamente messo in evidenza al paragrafo 2 dell'articolo 11 del Patto), all'acqua, al vestiario, all'abitazione, e al *continuo miglioramento degli standard di vita*. Questo approccio che a livello teorico è supportato, seppur con alcune riserve, da autori come Polly Vizard⁶⁶, non prende però in considerazione tutte le dimensioni della povertà, ma solo quelle che pertengono ai diritti economici e sociali. La tendenza a considerare la povertà come collegata esclusivamente alla sfera economica e sociale sembra particolar-

⁶³ ANDENAS, PERELMAN, SCHARLING, *Introduction*, in ANDENAS, PERELMAN, SCHARLING (a cura di), *The Fight against Poverty and the Right to Development*, cit., p. 1 ss.

⁶⁴ MARKS, *Obligations to implement the right to development: philosophical, political, and legal rationales*, in MARKS, ANDREASSEN (a cura di), *Development as a Human Right*, seconda edizione, Cambridge/Antwerp, 2010, p. 73 ss.

⁶⁵ Corte Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli c. Kenya*, ricorso No. 006/2012, sentenza del 26 maggio 2017, par. 207–211; Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group International on behalf of Endorois Welfare Council c. Kenya* (2003) (cd. Endorois case), comunicazione No. 276/2003, decisione del 4 febbraio 2010; Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) c. Nigeria* (cd. Ogoniland case), comunicazione No. 155/96, decisione del 27 maggio 2002.

⁶⁶ VIZARD, *Poverty and Human Rights: Sen's 'Capability Perspective' Explored*, Oxford, 2006, p. 30 ss.

mente accentuata anche nei pochissimi meccanismi di monitoraggio degli obiettivi. Ad esempio, il già citato Danish Institute for Human Rights ha sviluppato strumenti molto interessanti, tra cui *The Human Rights Guide to the Sustainable Development Goals*, che però esplorano il nesso tra povertà e diritti umani, e più in generale tra gli obiettivi e i diritti umani, solo in questa prospettiva. In sintesi, questo approccio, pur essendo indubbiamente incoraggiato dal collegamento evidentissimo tra povertà e diritti economici e sociali, non fornisce un quadro esaustivo della complessità del concetto di povertà e rischia di limitarlo eccessivamente, se non addirittura di svilirlo. Infatti, è lo stesso Comitato per i diritti economici, sociali e culturali ad affermare, nel 2001, che la povertà è «una condizione umana caratterizzata dalla prolungata o cronica privazione delle risorse, capacità, scelte, sicurezza e potere necessari per godere del diritto ad uno standard di vita adeguato e degli altri diritti civili, culturali, economici, politici e sociali»⁶⁷.

4.2. La povertà come negazione/violazione di «tutti i diritti umani»

Questo approccio sostanzialmente considera la povertà come incompatibile in termini assoluti con la dignità umana, concetto alla base della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, che ci consente di affermare che i diritti fondamentali della persona non si fondano sul diritto positivo, ma sono inerenti agli esseri umani⁶⁸. Questa lettura del nesso tra povertà e diritti umani è la più agevole da contestare perché, oltre a non trovare alcun fondamento né nel diritto né nella prassi, non ha nemmeno una forte connotazione teorica o un supporto da parte della dottrina. Si tratta più che altro di uno slogan, a fasi alterne utilizzato anche dalle Nazioni Unite, per esempio da UNDP o nel corso delle campagne per marcare la giornata internazionale per l'eradicazione della povertà. Come nota giustamente Vittorio Bufacchi, che è critico a monte nei confronti della necessità di stabilire a tutti i costi un nesso tra povertà e diritti umani, questa retorica è particolarmente pericolosa e rende difficile portare avanti soluzioni pratiche al problema dell'eradicazione della povertà⁶⁹.

⁶⁷ Comitato per i diritti economici, sociali e culturali, *Substantive Issues Arising in the Implementation of the ICESCR*, Statement E/X.12/2001/10 del 10 maggio 2001, par. 8.

⁶⁸ POCAR, *Generazioni di diritti umani e diritti umani delle generazioni future*, in Istituto Lombardo (*Rend. Lettere*), vol. 152, 2018, p. 103 ss.

⁶⁹ BUFACCHI, *Keeping Human Rights out of Poverty*, in EGAN, CHADWICK (a cura di), *Poverty and Human Rights, Multidisciplinary Perspectives*, Cheltenham Glos, 2021, p. 23 ss.

4.3. La povertà come causa (e conseguenza) di violazioni dei diritti umani

L'ultimo approccio da analizzare sostanzialmente si differenzia dai primi due perché non considera la povertà né come un diritto umano a sé, né come la negazione di tutti i diritti umani, ma come un fenomeno, o meglio come una situazione di fatto che rende difficile se non impossibile il godimento dei diritti umani. Concettualmente, inquadrare la povertà come una causa (e anche conseguenza) di violazioni dei diritti umani è una lettura perfettamente in linea con l'approccio delle capacità sviluppato da Sen e Nussbaum. Quindi riflettendo su «quali opportunità reali si hanno per quanto riguarda la vita che si può condurre» è possibile considerare la povertà come un fattore che limita la capacità/libertà (anche positiva, quindi in senso di scelta attiva) di un individuo.

Da un punto di vista invece prettamente giuridico, affermare che la povertà causi (o rappresenti la diretta conseguenza di) una o più violazioni dei diritti umani richiede un ulteriore sforzo. Philip Alston già nel 2005 aveva affermato che la povertà può essere considerata una causa diretta della violazione di un diritto umano quando sussistono due condizioni: a) uno Stato (o un altro attore rilevante) in relazione ad un certo diritto non ha ottemperato i suoi obblighi e *non ha adottato misure adeguate* che avrebbero avuto anche un impatto sulla povertà e b) l'adozione di quelle misure avrebbe potuto mitigare l'impatto e/o evitare la violazione⁷⁰. La lettura del nesso tra povertà e diritti umani in una prospettiva di causa-effetto consente di superare molte delle criticità rilevate in relazione ai primi due approcci, ed è supportata anche a livello regionale. In ambito OSA, alla luce di una seppur limitata giurisprudenza sul tema a cui fare riferimento, è possibile affermare che nel corso degli anni sia la Commissione interamericana sia la Corte interamericana hanno riconosciuto la povertà, insieme all'esclusione sociale e alla marginalizzazione, come un fattore che contribuisce o addirittura causa la violazione dei diritti umani, un fattore aggravante di tali violazioni o una conseguenza attribuibile alle violazioni stesse⁷¹. A titolo esemplificativo nel caso *Ser-*

⁷⁰ ALSTON, *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen through the Lens of the Millennium Development Goals*, cit., p. 760 ss.

⁷¹ Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of the Sawhoyamaya Indigenous Community c. Paraguay*, sentenza del 29 marzo 2006, par. 180; Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of the "Street Children" (Villagrán-Morales et al. c. Guatemala)*, sentenza del 19 novembre 1999, par. 144; Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of the Yakyé Axa Indigenous Community c. Paraguay*, sentenza del 17 giugno 2005, par. 162.

vellon Garcia e altri c. Honduras del 2006 la Corte, nell'accertare sistematiche violazioni commesse ai danni di minori e adolescenti di vari diritti protetti dalla Convenzione, tra cui il diritto alla vita, alla libertà personale, a non essere sottoposti a trattamenti inumani e degradanti, ha affermato che tali violazioni sono avvenute perché le vittime vivevano in una condizione di rischio sociale e ha concluso che «lo Stato ha l'obbligo di assicurare la protezione dei minori e degli adolescenti che versano in condizione di povertà e che sono emarginati»⁷².

Nel caso dei lavoratori della *Hacienda Verde c. il Brasile* del 2016 la Corte interamericana ha evidenziato come la discriminazione strutturale nei confronti di un gruppo di vittime «unificate dalla comune condizione di estrema povertà» abbia portato alla violazione da parte dello Stato dei suoi obblighi positivi in materia di libertà dalla schiavitù e dal lavoro forzato, rendendo di fatto questo gruppo facile preda di attori privati senza scrupoli⁷³. La Corte, che nel suo ragionamento cita spesso i Principi guida delle Nazioni Unite su povertà estrema e diritti umani, nello specifico fa riferimento alle misure preventive, legislative, amministrative o di altra natura, che lo Stato avrebbe potuto attuare per prevenire le violazioni in oggetto, facilitando l'accesso a quelle condizioni minime che avrebbero consentito alle vittime di vivere una vita dignitosa⁷⁴. Il concetto di vita dignitosa (*vida digna*) è una pietra miliare della giurisprudenza della Corte interamericana e a partire dal famoso caso *Street children* del 1999 il ricorso a questo concetto ha consentito alla Corte di espandere la portata dell'articolo 4 (diritto alla vita) del Patto di San José in modo da far rientrare svariati diritti economici, sociali e culturali tra gli elementi che, come spiega Thomas Antkowiak, sono «imprescindibili dalla vita stessa»⁷⁵. Questa lettura espansiva del diritto alla vita non è stata recepita in altri contesti regionali, come quello africano, in cui si ravvisa nella seppur ancora scarna giurisprudenza, una certa reticenza, espressa nel caso *Ogiek* del 2017, ad ammettere che privazioni di diritti economici e sociali possano risultare in violazioni del diritto alla vita⁷⁶.

⁷² Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of Servellón García et al. c. Honduras*, sentenza del 21 settembre 2006, par. 116-117.

⁷³ Corte interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of the Hacienda Brazil Verde Workers c. Brasile*, sentenza del 20 ottobre 2016, par. 343.

⁷⁴ *Ibidem*, par. 51, 73.

⁷⁵ ANTKOWIAK, *A "Dignified Life" and the Resurgence of Social Rights*, in *Northwestern Journal of Human Rights*, vol. 18, 2020, p. 23 ss.

⁷⁶ Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Republic of Kenya*, ricorso No. 006/2012, sentenza del 26 maggio 2017, par. 153.

In ambito CdE e nello specifico in relazione alla Corte EDU, che, come è noto, a differenza delle altre corti regionali sui diritti umani, non ha una esplicita competenza ma piuttosto «traduce interessi socio-economici nel linguaggio sui diritti politici e sociali»⁷⁷, è altresì possibile notare un ancora timido, ma crescente *trend* in materia di povertà. Attraverso un primo approccio la Corte si è occupata incidentalmente di povertà in relazione a violazioni dell'articolo 6 e dell'articolo 13 sottolineando la condizione di povertà dei ricorrenti come un fattore di ostacolo all'accesso alla giustizia⁷⁸. Un secondo approccio adottato dalla Corte EDU consiste nel ricorso all'articolo 14, divieto di discriminazione, in combinazione con altri articoli della Convenzione per garantire l'accesso a misure di assistenza sociale e di sostegno al reddito⁷⁹. Il terzo approccio, che è quello più innovativo, si contraddistingue per il riconoscimento della povertà come causa della violazione dei diritti sanciti dalla Convenzione, in particolare, come avvenuto per la Corte interamericana, nell'ambito degli obblighi positivi dello Stato. La Corte EDU, infatti, ha riconosciuto, sia nel caso *Nencheva e altri c. Bulgaria* del 2013, sia nel caso *Mehmet Şentürk e Bekir Şentürk c. Turchia*, sempre del 2013, l'obbligo degli Stati di eliminare la povertà estrema in quanto essa rappresenta una minaccia reale e imminente al diritto alla vita, assodato che: a) tale obbligo sia sancito dalla legge (ad esempio nel caso *Nencheva* la Corte fa riferimento alla spesa di 0,80 Euro al giorno per le vittime che si colloca sotto la soglia nazionale di sussistenza nazionale), e b) che le autorità, consapevoli di un rischio imminente per la vita di persone ben individuabili non abbiano preso le misure necessarie, e materialmente possibili, per evitarlo. Tuttavia, la Corte EDU è ancora ben lontana dall'approccio della Corte interamericana, riconoscendo il nesso tra povertà e diritto alla vita solo in situazioni estreme e restando sempre ancorata al test sviluppato nel caso *Osman c. Regno Unito* per delineare gli obblighi positivi derivanti dall'articolo 2 della CEDU⁸⁰.

⁷⁷ PRIBYTKOVA, *Protection from poverty in the European Court of Human Rights*, in GAISBAUER, SCHWEIGER, SEDMAK (a cura di), *Absolute Poverty in Europe: Interdisciplinary Perspectives on a Hidden Phenomenon*, Oxford, 2019, p. 335 ss.

⁷⁸ Corte europea dei diritti dell'uomo, *Pronina c. Ukraine*, ricorso No. 63566/00, sentenza del 18 luglio 2006; IDEM, *Kalinkin et al. c. Russia*, ricorso No. 16967/10, sentenza del 17 aprile 2012.

⁷⁹ PRIBYTKOVA, *Protection from poverty in the European Court of Human Rights*, cit., p. 357.

⁸⁰ Secondo tale formula, sorge in capo allo Stato una responsabilità a titolo omissivo per violazione dell'articolo 2 qualora «le autorità sapevano o avrebbero dovuto sapere l'esistenza di un rischio reale e immediato alla vita di un individuo determinato e le autorità non hanno fatto quello che potevano fare e quello che si può ragionevolmente aspettarsi da loro per eliminare tale rischio». Corte europea dei diritti umani [GC], *Osman c.*

La Corte considera la povertà, connotata come estrema, anche come causa di violazioni dell'articolo 3, nello specifico come causa di trattamenti inumani e degradanti. Nel noto caso *M.S.S c. Belgio e Grecia* la Corte ha affermato che il fatto che il ricorrente, un richiedente asilo afgano, abbia vissuto per strada in una condizione «di totale indigenza causata da azioni e omissioni dello Stato in contrasto con gli obblighi affermati nel quadro normativo nazionale» (tramite recepimento delle Direttive UE sull'asilo) rappresenti una violazione dell'articolo 3. In particolare, nel caso di specie la Corte ravvisa una totale dipendenza della vittima dall'assistenza statale, derivante dal suo status di richiedente asilo, e una situazione di privazione così grave da essere incompatibile con la dignità umana. Infine, per raggiungere il *threshold* necessario per il verificarsi di un trattamento inumano e degradante la Corte ha verificato che la mancanza di sostentamento e quindi la povertà estrema si fosse tradotta in una sofferenza concreta⁸¹. Un *threshold* questo molto alto, che la Corte non ha rinvenuto in altri casi, che pure avevano a che fare con situazioni di grave indigenza, per esempio nel caso *Budina c. Russia*⁸².

Mentre le corti regionali continuano a sviluppare un approccio giurisprudenziale sul tema è possibile trarre alcune considerazioni generali. Innanzitutto la prassi esistente è coerente con l'approccio che considera la povertà come causa di violazioni di diritti umani non limitati alla sfera dei diritti economici e sociali, cosa peraltro già evidenziata anche nei Principi guida del Consiglio dei diritti umani sulla povertà estrema⁸³. In secondo luogo, possiamo affermare che questo collegamento si estrinseca in maniera differente dinanzi alle due Corti regionali più attive sul tema, con la Corte Interamericana decisamente più proattiva nella formu-

Regno Unito, ricorso No. 23452/94, sentenza del 28 ottobre 1998, par. 116. Si veda PITEA, *Interpreting the ECHR in the Light of "Other" International Instruments: Systemic Integration or Fragmentation of the Rules on Treaty Interpretation?*, in BOSCHIERO, SCOVAZZI, RAGNI, PITEA (a cura di), *International Courts and the Development of International Law. Essays In Honour of Tullio Treves*, L'Aia, 2013, p. 545 ss.; EBERT, *Preventing Violations of the Right to Life in the European and the Inter-American Human Rights Systems: From the Osman Test to a Coherent Doctrine on Risk Prevention?*, in *Human Rights Law Review*, 2015, p. 343 ss., in particolare p. 351; BUSCEMI, *La protezione delle vittime di violenza domestica davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo. Alcune osservazioni a margine del caso Talpis c. Italia*, in *Osservatorio sulle fonti*, vol. 3, 2017, p. 201 ss., disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

⁸¹ Corte europea dei diritti dell'uomo [GC], *M.S.S. c. Belgio e Grecia*, ricorso No. 30696/09, sentenza del 21 gennaio 2011, par. 219. Si veda anche l'opinione parzialmente concorrente e parzialmente dissenziente del giudice Sajò, *ivi*, p. 103.

⁸² Corte europea dei diritti dell'uomo, *Budina c. Russia*, ricorso No. 45603/05, sentenza del 18 giugno 2009.

⁸³ UN Doc. A/HRC/21/39, cit.