

Paolo De Stefani *

Diritti umani di terza generazione

È ampiamente riconosciuto e difficilmente contestabile che la nozione di diritti umani, con il movimento globale che attorno a essi si è articolato, ha un forte **carattere dinamico**. Sottolinearlo non equivale evidentemente ad affermare il carattere «relativo» di tali diritti. Al contrario, come ogni realtà vitale, veicolata dall'azione di persone in carne e ossa, i diritti umani sono segnati dall'evoluzione e dalla storia, ma costituiscono una dimensione permanente dell'esperienza umana. Si potrebbe ricostruire una filogenesi dei diritti umani, rintracciabile nei dati storici, archeologici e antropologici, presente nei processi di ominazione¹ e sintetizzata oggi, nella sua forma più consapevole e globale, dal «progetto» della *Dichiarazione universale dei diritti umani* del 1948². La Dichiarazione, in questa chiave, non fa che esprimere nella forma di un atto normativo-prescrittivo, ancorché non vincolante, (in una forma quindi tipica della razionalità occidentale moderna) l'intuizione fondamentale secondo la quale **l'essere umano è portatore di valore**.

Le ricadute della Dichiarazione che si sono manifestate negli ultimi 60 anni sul piano del diritto — e in particolare di quello internazionale — costituiscono, a loro volta, uno dei settori in cui il valore dei diritti umani ha trovato espressione. Sono centinaia le convenzioni internazionali, gli atti di *soft law* (non giuridicamente vincolanti), gli strumenti internazionali di indirizzo, i piani d'azione, le dichiarazioni di organismi non-governativi, le decisioni giurisprudenziali, che hanno trovato nella Dichiarazione del 1948 una fonte d'ispirazione insostituibile.

* Ricercatore di diritto internazionale nell'Università di Padova e membro del Centro diritti umani della stessa università.

¹ In antropologia, il complesso di quei processi evolutivi che, da una forma primitiva di primate ominide, hanno condotto all'attuale specie umana.

² Sulla genesi, le caratteristiche e l'attualità della Dichiarazione universale del 1948, cfr SAPIENZA R., «I diritti dell'uomo sulla scena internazionale. A 60 anni dalla Dichiarazione universale», in *Aggiornamenti sociali*, 7-8 (2008) 501-510.

Non sempre tuttavia la dinamica dei diritti umani come dimensione profonda della coscienza dell'umanità trova **espressione adeguata sul piano giuridico**. In questi casi, lo scarto tra il valore dei diritti umani e il diritto dei diritti umani (inteso quest'ultimo come formulazione giuridica positiva dei diritti di ogni essere umano in un testo scritto o in forma consuetudinaria) può essere forte, tanto da mettere in crisi la stessa idea, moderna e «illuministica», che i diritti umani possano essere sempre tradotti in linguaggio giuridico.

Il grande progetto implicito nella Dichiarazione del 1948 è stato quello di ridurre, per quanto possibile, questo scarto, perseguendo una via giuridica all'affermazione del valore della persona. Si tratta, tuttavia, di un'indicazione di tendenza, che non deve costringere ogni istanza ispirata al valore dell'essere umano nella formalizzazione tecnico-giuridica di una pretesa sostenuta dal diritto. Quei valori, insomma, esistono anche al di fuori del diritto (nazionale, internazionale, transnazionale), nel campo della deontologia e della teleologia etico-politica, e «al di qua» del diritto, vale a dire in formulazioni che non sono ancora diritto vigente, ma che si candidano a divenire tali, con il concorso della prassi e dell'*opinio iuris*. In realtà, il **passaggio da un'istanza di giustizia**, o comunque ampiamente sentita come necessaria (ad esempio la protezione dell'ambiente e delle specie vegetali e animali non umane che lo abitano), **alla corrispondente pretesa giuridica** «piena» o «giustiziabile» (almeno secondo gli odierni modi di intendere la tutela giudiziaria di una pretesa giuridica) non è immediato, né lineare, e nemmeno irreversibile. La protezione dell'ambiente — per restare all'esempio citato — si manifesta oggi in «diritto all'ambiente sano», ovvero tutela, in particolare, del diritto alla salute (un diritto umano di «seconda generazione»), e del diritto umano (di «prima generazione») a essere informati sui rischi ambientali. Ma ciò non esaurisce l'istanza ambientale espressa dalla riflessione scientifica, filosofica, etica.

I modi e i processi di formazione del diritto prevedono passaggi intermedi e fasi interlocutorie, il cui esito è condizionato da **fattori storici, sociali e politici** più o meno complessi e contraddittori; e ciò è tanto più frequente, come vedremo, nel quadro del diritto internazionale.

È in questo spazio del non o non-ancora giuridico che si colloca in buona parte l'**elaborazione dei diritti umani di «terza generazione»**. C'è insomma una continuità sostanziale e valoriale che connette i diritti umani tradizionali — quelli di cui è titolare l'individuo, unità di misura del linguaggio giuridico — con i diritti umani di nuova concezione, i quali assumono, come vedremo, la sfida di pensare «pluralisticamente» la persona, collocandola in una dimensione allo stesso tempo individuale e collettiva, uguale e differente, di diritti e di doveri.

1. La genesi dei diritti di terza generazione

Fu l'autorevole giurista ceco-francese Karel Vašák, uno degli estensori della *Dichiarazione universale dei diritti umani*, a coniare, nel 1979, l'espressione «di-

ritti umani di terza generazione»³, intendendo con essa la generazione di diritti che veniva dopo la prima, quella dei **diritti civili e politici** di libertà, che si sono affermati negli Stati liberali con le rivoluzioni nazionali e borghesi del XIX secolo e che sono stati anticipati dalle dichiarazioni dei diritti americana e francese; e dopo la seconda, corrispondente allo sviluppo, nel XX secolo, dello stato sociale e delle democrazie popolari, con la relativa affermazione dei **diritti economici, sociali e culturali**, orientati a promuovere il principio di eguaglianza sostanziale tra i cittadini. Entrambe le generazioni trovavano riconoscimento nel movimento di internazionalizzazione dei diritti umani inaugurato dalla Dichiarazione universale del 1948 e che si cristallizza, in particolare, nei due Patti internazionali adottati dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1966, sui diritti economici, sociali e culturali e su quelli civili e politici, entrati in vigore a livello internazionale nel 1976 e attualmente ratificati rispettivamente da 159 e 162 Stati. La terza generazione di diritti, che non cancella le prime ma se ne diparte come un terzo ramo dello stesso albero, riguarda un certo numero di istanze che la comunità internazionale — attraverso l'ONU — non ritiene adeguatamente presidiate dagli altri strumenti sui diritti umani. L'elencazione dei diritti di terza generazione non è univoca, ma essi certamente comprendono **il diritto all'ambiente sano, allo sviluppo e alla pace**⁴.

Perché questa moltiplicazione? Lo sviluppo del diritto internazionale dei diritti umani non solo conosce tre generazioni — e una quarta già incombe⁵ —, ma presenta anche specificazioni (diritti delle donne, dei bambini, delle persone con disabilità, dei migranti, ecc.) e segmentazioni (discriminazione razziale, tortura, genocidio) che ne rendono ardua la ricostruzione sistematica.

La tendenza a produrre nuove norme e quindi **nuovi diritti** è stata spesso e aspramente criticata⁶. Tuttavia, l'assetto politico e giuridico della comunità internazionale non lascia alternativa. Non si può, infatti, confrontare l'attività di produzione normativa di quest'ultima con quella di un legislatore nazionale. Nel diritto internazionale lo sviluppo normativo non avviene secondo un programma politico-razionale identificabile, ma **procede per accumulo** (in maniera simile forse a come cresce il sapere scientifico). Così è del tutto fisiologico che si pro-

³ VAŠÁK K., «Pour une troisième génération des droits de l'homme», Inaugural lecture, Tenth Study Session, International Institute of Human Rights, July 1979, ora in SWINARSKI C. (ed.), *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour of Jean Pictet*, Martinus Nijhoff, L'Aia, 1984.

⁴ Altri diritti candidati a rientrare in questa categoria sono: il diritto a partecipare dei beni che costituiscono patrimonio comune dell'umanità, il diritto di accesso alla comunicazione, il diritto all'assistenza umanitaria internazionale. Alcuni inseriscono tra i diritti umani di terza generazione anche il diritto dei popoli all'autodeterminazione.

⁵ La pubblicistica parla di diritti di quarta generazione, a cui viene ricondotto talvolta il diritto di comunicazione o che comprenderebbero i diritti umani connessi alle biotecnologie, in particolare alla genetica umana. Su queste ultime tematiche cfr FRANCIOSI F. (ed.), *Biotechnologies and International Human Rights*, Hart, Oxford 2007.

⁶ Cfr ALSTON, P., «A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law?», in *Netherlands International Law Review*, 29 (1982) 307; Id., «Conjuring Up New Human Rights: A Proposal for Quality Control», in *American Journal of International Law*, 78 (1984) 607.

muova il riconoscimento di nuovi diritti, che si moltiplichino e si sovrappongano strumenti sui diritti umani, ed è spesso la giurisprudenza a farsi carico del compito di applicare le diverse fonti risolvendo, attraverso l'interpretazione, i conflitti reali o ideali tra norme.

2. I «nuovi» diritti nei trattati internazionali

Dal punto di vista delle fonti che riconoscono i diritti umani di terza generazione, si può osservare in primo luogo che **solo parzialmente essi sono accolti in trattati internazionali**. Tra le fonti giuridicamente vincolanti in materia, particolarmente significativa è la *Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli*⁷. Essa sancisce il diritto dei popoli allo sviluppo e parla del diritto alla pace e all'ambiente. Il *Protocollo alla Carta africana* adottato a Maputo nel 2003 ed entrato in vigore nel 2005⁸, riconosce alle donne il diritto alla pace, all'ambiente e a uno sviluppo sostenibile⁹. Il diritto all'ambiente trova espressione anche nell'art. 11 del *Protocollo addizionale alla Convenzione interamericana sui diritti umani nell'area dei diritti economici, sociali e culturali*¹⁰: «Ognuno ha il diritto di vivere in un ambiente sano e di avere accesso ai pubblici servizi di base».

Anche la *Carta araba dei diritti dell'uomo*, recentemente entrata in vigore, ha **specifiche disposizioni** in materia di diritti di terza generazione¹¹. L'art. 37 riconosce un valore fondamentale al diritto allo sviluppo¹², mentre l'art. 38 fa rientrare nel diritto a uno *standard* adeguato di vita per sé e la propria famiglia — accanto al diritto al cibo, all'alloggio, al vestiario e ai servizi sociali di base — anche quello a un ambiente sano. Infine, la *Carta europea dei diritti umani* contiene, all'art. 17, un impegno dell'Unione a rispettare e migliorare l'ambiente nel quadro del perseguimento di uno sviluppo sostenibile.

Il trattato internazionale che forse recepisce in modo più lucido il collegamento tra diritti umani e sviluppo sostenibile è la **Convenzione di Aarhus**, siglata nel 1998 nel quadro della Commissione delle Nazioni Unite per l'Europa,

⁷ Adottata nel 1981 e in vigore dal 1986, la Carta è stata ratificata da tutti gli Stati dell'Unione africana con la sola l'esclusione del Marocco, <www.centrodiritiumani.unipd.it/a_strumenti/scheda.asp?id=81&menu=strumenti>.

⁸ Il *Protocollo alla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli* è ratificato da 25 Paesi sui 53 dell'Unione Africana, <www.centrodiritiumani.unipd.it/a_strumenti/scheda.asp?id=83&menu=strumenti>.

⁹ Cfr artt. 10, 18 e 19. I diritti riconosciuti alle donne nel Protocollo devono naturalmente essere intesi come specificazioni delle norme più generiche già fissate nella Carta del 1981 e rivolte a uomini e donne.

¹⁰ Il «Protocollo di San Salvador», adottato nel 1988, è in vigore dal 1999 ed è stato ratificato da 14 dei 34 Stati membri dell'Organizzazione degli Stati americani: Argentina, Bolivia, Brasile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Messico, Panama, Paraguay, Perù, Suriname, Uruguay, <www.centrodiritiumani.unipd.it/a_temi/normedu/005_osa/03_osa.asp?menu=temi>.

¹¹ Adottata nel 1994 dalla Lega araba ed emendata nel 2004, la Carta è in vigore nell'area dal 15 marzo 2008, dopo le ratifiche da parte di Giordania, Bahrain, Algeria, Siria, Libia, Autorità Nazionale Palestinese, Emirati Arabi Uniti, <www1.umn.edu/humanrts/instree/loas2005.html?msource=UNWDEC19001&tr=y&aid=3337655>.

¹² «Il diritto allo sviluppo è un diritto umano fondamentale e tutti gli Stati hanno il dovere di istituire politiche per lo sviluppo e adottare misure adeguate a garantire tale diritto [...]. In virtù di tale diritto, ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla realizzazione dello sviluppo e a godere dei benefici e dei frutti che ne derivano».

entrata in vigore nel 2001 e attualmente ratificata da 42 Stati europei e dell'ex URSS¹³. In tale trattato si riconosce, tra l'altro, che «ogni persona ha il diritto di vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere e il dovere di tutelare e migliorare l'ambiente, individualmente o collettivamente, nell'interesse delle generazioni presenti e future» (Preambolo) e si dispone che «per contribuire a tutelare il diritto di ogni persona, nelle generazioni presenti e future, a vivere in un ambiente atto ad assicurare la sua salute e il suo benessere, ciascuna Parte garantisce il diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di accesso alla giustizia in materia ambientale in conformità delle disposizioni della presente convenzione» (art. 1).

La base per il **riconoscimento dei diritti umani di terza generazione** è stata in molti casi individuata in determinati articoli di strumenti internazionali di prima o seconda generazione. Per esempio, i «principi di Stoccolma» del 1972, nel dichiarare che sia l'ambiente umano, sia l'ambiente naturale sono essenziali per il benessere e il godimento dei diritti umani fondamentali (compreso il diritto alla vita)¹⁴, individuavano appunto in quest'ultimo — inteso in senso ampio e non circoscritto alle minacce poste da fattori sociali (criminalità, uso istituzionalizzato della forza, ecc.) all'incolumità personale — la base giuridica del diritto all'ambiente sano.

Anche altri principi e norme del diritto internazionale generale — tratti in particolare dalla *Carta delle Nazioni Unite* — possono fornire un **fondamento giuridico appropriato** all'affermazione dei diritti di terza generazione. Così, il divieto di utilizzo della forza nelle relazioni internazionali, il principio dell'eguale sovranità degli Stati, il principio (riconosciuto come diritto dei popoli) di autodeterminazione, il dovere di promuovere il disarmo, fondano il diritto degli Stati e dei popoli alla pace; il dovere di cooperazione reciproca e l'obbligo di rispettare in buona fede gli accordi internazionali sono posti a fondamento del diritto degli Stati allo sviluppo (in quanto realizzabile soltanto in forma solidale)¹⁵ mentre una serie di norme consuetudinarie, codificate anche in trattati internazionali, riconosce il valore giuridico dell'ambiente naturale¹⁶.

Ma è soprattutto mediante gli **strumenti di soft law** che i diritti di terza generazione si sono affermati: non attraverso norme vincolanti per gli Stati, dunque, ma in forma di raccomandazioni o norme programmatiche che lasciano

¹³ Cfr *Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale*, <www.unece.org/env/pp/documents/cep43ital.pdf>.

¹⁴ Cfr *Dichiarazione delle Nazioni Unite sull'ambiente umano*, 16 giugno 1972, principio 1, <www.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/697_2007_65_398.pdf>.

¹⁵ Cfr gli artt. 1 e 2 della *Carta delle Nazioni Unite* ma anche la Risoluzione dell'Assemblea generale dell'ONU, n. 2625 del 24 ottobre 1970: *Principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione tra gli Stati*.

¹⁶ La protezione dell'ambiente è riconosciuta dall'art. 35.3 del *Primo protocollo addizionale alle Convenzioni di Ginevra sul diritto dei conflitti armati*: «È vietato l'impiego di metodi o mezzi di guerra concepiti con lo scopo di provocare, o dai quali ci si può attendere che provochino, danni estesi, durevoli e gravi all'ambiente naturale».

ampio margine di interpretazione ai Governi. In altri termini, gli obblighi che gli Stati si assumono reciprocamente attraverso accordi in materia di cooperazione allo sviluppo, disarmo, promozione della pace, protezione dell'ambiente, non hanno finora portato gli Stati a definire, sul piano universale¹⁷ nuovi diritti umani (di terza generazione) giuridicamente vincolanti in capo a individui o gruppi, ma solo a concordare in modo più o meno generico sull'opportunità di un tale riconoscimento, senza identificare con precisione portatori del diritto, titolari dei rispettivi doveri e meccanismi di garanzia.

I diritti di terza generazione — e in particolare quello allo sviluppo — sono frequentemente richiamati a **integrazione dei riferimenti ai diritti umani**, laddove si vuole sottolineare che questi ultimi (di prima e seconda generazione) sono «universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi», come ribadito nella *Dichiarazione e programma d'azione di Vienna* (Seconda conferenza mondiale sui diritti umani, 1993). Ma i «nuovi diritti» hanno anche un riconoscimento distinto e autonomo.

a) Lo sviluppo

Il **diritto allo sviluppo** ha trovato una formalizzazione nella *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo* adottata dall'Assemblea generale dell'ONU nel 1986¹⁸. In seguito, sono state decine le affermazioni di tale diritto da parte degli organi delle Nazioni Unite, sempre in strumenti di tipo non vincolante. Tra i più recenti e solenni, si possono menzionare la *Dichiarazione del Millennio*, adottata dall'Assemblea generale il 18 dicembre del 2000¹⁹, in cui si ribadisce il contenuto della Dichiarazione del 1986 (in particolare l'art. 4: «Gli Stati hanno l'obbligo di adottare misure, individualmente e collettivamente, per elaborare politiche internazionali di sviluppo allo scopo di facilitare la piena realizzazione del diritto allo sviluppo»). Si può ricordare inoltre la *Risoluzione del World Summit Outcome*, del 16 settembre 2005, dove i diritti umani sono associati al diritto allo sviluppo²⁰.

¹⁷ La situazione è naturalmente diversa per gli Stati parti di alcuni strumenti giuridici regionali sopra richiamati, i quali hanno accettato in queste materie di sottoporsi a norme giuridicamente vincolanti.

¹⁸ L'art. 1 recita testualmente: «Il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile in virtù del quale ogni persona umana e tutti i popoli sono legittimati a partecipare e a contribuire e a beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico, in cui tutti i diritti umani e tutte le libertà fondamentali possano essere pienamente realizzati»; art. 2: «1. La persona umana è il soggetto centrale dello sviluppo e deve essere partecipante attivo e beneficiario del diritto allo sviluppo. 2. Tutti gli esseri umani, individualmente e collettivamente, hanno la responsabilità dello sviluppo», <www.centrodirittiumani.unipd.it/a_temi/conferenze/copena ghen5/dich_sviluppo_1986.pdf>.

¹⁹ Cfr <www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.

²⁰ Cfr <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>>.

b) La pace

Il **diritto alla pace** trova radicamento, come diritto degli individui, nell'art. 28 della Dichiarazione universale: «Ogni individuo ha diritto a un ordine sociale e internazionale nel quale i diritti e le libertà enunciati in questa Dichiarazione possano essere pienamente realizzati». Nella *Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti dei popoli indigeni* del 13 settembre 2007 il collegamento del loro diritto alla pace è al diritto alla vita e alla protezione dagli atti di genocidio²¹. Esso, oltre ad avere un collegamento con la *Carta delle Nazioni Unite* e le leggi costituzionali di più di cento Paesi, è stato anche proclamato solennemente come diritto umano nella Risoluzione 39/11 dell'Assemblea generale del 12 novembre 1984: «1. [...] i popoli del nostro pianeta hanno un sacro diritto alla pace; 2. [...] la salvaguardia del diritto dei popoli alla pace e la promozione della sua realizzazione costituiscono obbligo fondamentale di ciascuno Stato». Successivamente, l'Assemblea generale ha ribadito il diritto dei popoli alla pace in svariate altre occasioni.

L'elaborazione più avanzata in tema di diritto alla pace è probabilmente quella che una rete di organizzazioni non governative e istituzioni di ricerca ha promosso a partire dal 2005 e che ha prodotto, nel 2006, la Dichiarazione di Luarca (Spagna) sul diritto umano alla pace, un testo molto articolato che potrebbe tradursi nei prossimi anni in una risoluzione dell'Assemblea generale²². La recente rivalutazione del diritto umano alla pace è stata stimolata dall'affermarsi a livello globale delle nozioni di «**sicurezza umana**» (*human security*) e «**responsabilità di proteggere**», che hanno cercato di elaborare la tradizionale dottrina del divieto dell'uso aggressivo della forza, prendendo atto delle minacce gravi alla sicurezza degli Stati, delle società e degli individui, che pone il mondo globalizzato (terrorismo, disastri ambientali, crisi alimentari, genocidi, ecc.), senza cadere nelle ambiguità dell'«ingerenza umanitaria»²³.

c) L'ambiente

Il **diritto umano all'ambiente** si è affermato, dopo i «principi di Stoccolma» del 1972, in vari altri strumenti non vincolanti. Una chiara affermazione di tale diritto si ha nel 1999 con la *Dichiarazione di Bilbao (Biscaglia)*, promossa dall'UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura) in

²¹ Cfr l'art. 7 della Dichiarazione: «1. Gli indigeni come individui hanno i diritti alla vita, all'integrità fisica e mentale, alla libertà e sicurezza personali; 2. I popoli [peoples] indigeni hanno il diritto collettivo a vivere in libertà, in pace e in sicurezza in quanto popoli e non saranno sottoposti ad alcun atto di genocidio o altro atto violento, compreso il trasferimento coatto di bambini dal gruppo ad un altro gruppo», <www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_it.pdf>.

²² La *Declaración de Luarca sobre el derecho humano a la paz* è stata elaborata dall'Asociación española para el desarrollo y la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos, cfr <www.aedidh.org>.

²³ Su questi temi cfr per tutti ANNAN K., *In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General*, 2005, in <www.un.org/largerfreedom>.

cui si afferma che «ognuno ha il diritto, individualmente o in associazione con altri, di godere di un ambiente sano ed ecologicamente equilibrato»²⁴. Ma la sua affermazione si è avuta soprattutto in stretta connessione con la nozione di «sviluppo sostenibile», promossa a partire dalla Conferenza di Rio su ambiente e sviluppo del 1992²⁵: diritto allo sviluppo e diritto a un ambiente sano sono infatti le due facce del **diritto a uno sviluppo sostenibile**. Sia a livello normativo internazionale e nazionale, sia nella prassi giurisprudenziale, il nesso tra diritti umani e ambiente è diventato sempre più forte, collegandosi non più solo con il diritto alla vita e alla salute (dell'attuale e delle future generazioni), ma anche con diritti come quello alla vita privata, all'informazione, alla partecipazione politica, a un giusto processo. Per tornare alle fonti prescrittive non vincolanti, promosse a un livello non intergovernativo, ma transnazionale, a opera di una rete europea di enti locali, il diritto all'ambiente sano è riconosciuto nell'art. XVIII della *Carta europea dei diritti umani nella città*²⁶. Lasciando la dimensione del diritto internazionale, non è possibile tralasciare la circostanza che, a partire dagli anni '70 dello scorso secolo, sono decine le Carte Costituzionali che hanno incorporato norme a protezione dell'ambiente, e molte di queste adottano l'approccio che collega la salvaguardia ambientale alla garanzia dei diritti umani, o alla garanzia del diritto umano all'ambiente.

3. Sud del mondo e Occidente, approcci e prospettive diverse

Il percorso fatto sin qui serve solo a dare un'idea di come siano effervescenti lo sviluppo politico-normativo e quello giurisprudenziale a livello internazionale. Ma allora perché **la terza generazione di diritti umani resta ancora nel limbo** di un riconoscimento solo indiretto e parziale? I diritti che consideriamo, in effetti, se trovano entusiastica adesione tra i Paesi e gli studiosi del Sud del mondo, sono recepiti con grande freddezza in Occidente. Le norme giuridiche internazionali che li affermano in modo esplicito sono adottate, come abbiamo visto, nell'ambito di organizzazioni internazionali che raggruppano Stati appartenenti per lo più ai Paesi in via di sviluppo: l'Unione africana, i Paesi della Lega araba, gli Stati dell'America Latina. Gli Stati occidentali, il Giappone, la Corea del Sud e gli altri Paesi sviluppati hanno sempre mantenuto un atteggiamento negativo o comunque prudente, in seno alle Nazioni Unite, in tutte le votazioni che hanno riguardato l'adozione di risoluzioni in materia di diritto allo

²⁴ La *Dichiarazione di Bilbao (Biscaglia) sul diritto all'ambiente* è stata adottata il 24 settembre 1999 dal Seminario internazionale di esperti organizzato dall'UNESCO e dall'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani, cfr UN Doc. 30C/INF.11, <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001173/117321e.pdf>>.

²⁵ Sul tema, cfr GIORGETTA S., «The Right to a Healthy Environment», in SCHRIJVER N. – WEISS F. (edd.), *International Law and Sustainable Development. Principles and Practice*, Martinus Nijhoff, Dordrecht (Paesi Bassi), 2004, 379-404; nonché SHELTON D., «Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment», in *Stanford Journal of International Law*, 28 (1991), 103-138.

²⁶ *Carta di Saint-Denis*, adottata dalla Seconda conferenza europea delle città per i diritti umani, quale seguito dell'impegno di Barcellona, Saint-Denis (Francia), 18 maggio 2000.

sviluppo o di diritto alla pace. La stessa sensibilità dei Paesi europei in campo ambientale è prevalentemente orientata a garantire i tradizionali diritti di prima o — indirettamente — di seconda generazione, piuttosto che un esplicito e autonomo diritto all'ambiente.

Karel Vašák aveva proposto un parallelismo tra la triade della rivoluzione francese (libertà, eguaglianza, fraternità) e le tre generazioni di diritti umani²⁷. L'ultima generazione costituiva, secondo lui, la traduzione in chiave di diritto internazionale dei diritti umani del principio di fratellanza. E in effetti, una denominazione meno anodina e più fedele al contenuto di tali norme presenta i diritti allo sviluppo, alla pace e all'ambiente come **diritti di solidarietà**²⁸. È abbastanza comprensibile che questi ultimi siano più facilmente accolti dagli Stati e dalle società che sono o si sentono debitori di azioni solidali — i Paesi del Sud — piuttosto che dai soggetti che dovrebbero sovvenire alle esigenze dei primi. Al di là di queste considerazioni utilitaristiche, però, che cosa rende la nozione di diritti di solidarietà o di terza generazione così indigesta agli Stati occidentali?

In effetti, molti aspetti relativi alla loro struttura appaiono distaccarsi dalla tradizionale concezione di diritti umani.

a) Oltre l'individuo

In primo luogo, i diritti di terza generazione sono diritti (anche) collettivi. La Carta africana è esplicita nell'attribuirli ai popoli, non agli individui. Anche la dichiarazione del 1984 sul diritto alla pace parla essenzialmente di popoli. La titolarità collettiva dei diritti umani è un problema di difficile soluzione dal punto di vista liberale²⁹. La nozione di «popolo» o di «gruppo» non è affatto pacifica; anche se lo fosse, resta difficile individuare chi sarebbe titolato a esercitare tali diritti (un rappresentante del gruppo? Un'organizzazione? Lo Stato?); infine, in molti casi i diritti dei gruppi possono essere ricondotti a diritti individuali — magari esercitabili insieme con altri — e quindi, creare una categoria di diritti del gruppo in quanto tale, appare inutile. È evidente che il tema dei **diritti collettivi** fa affiorare le ragioni storico-politiche dell'emergere dei diritti di terza generazione. In particolare, le risoluzioni sul diritto alla pace e allo sviluppo degli anni '80 possono essere viste come una versione «aggiustata» e

²⁷ Cfr VAŠÁK K., «Pour une troisième génération des droits de l'homme», cit.

²⁸ Per la loro configurazione come diritti di solidarietà si vedano, tra gli altri, i rapporti del Relatore speciale del Consiglio sui diritti umani delle Nazioni Unite Rudi Muhammad Rizki su «diritti umani e solidarietà internazionale», <http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=153>. La risoluzione 6/3 adottata il 27 settembre 2007 dal Consiglio sui diritti umani delle Nazioni Unite afferma che «i cosiddetti "diritti di terza generazione" [sono] strettamente correlati al valore fondamentale della solidarietà» (cfr il testo della risoluzione nel *Rapporto del Consiglio all'Assemblea generale*, UN Doc. A/63/53).

²⁹ Cfr, tra gli altri, WELLMAN C., «Solidarity, the Individual and Human Rights», in *Human Rights Quarterly*, 22 (2000) 639-657; DONNELLY J., *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca, 2003².

edulcorata delle rivendicazioni che i Paesi in via di sviluppo e Non Allineati avevano avanzato con maggiore radicalità nel decennio precedente e che avevano portato all'elaborazione in sede di Assemblea generale delle Nazioni Unite del progetto di Nuovo ordine economico internazionale. Opporre a queste istanze di giustizia e di riscatto argomentazioni di tipo meramente logico-filosofico rischia di essere semplicemente non pertinente. D'altro canto, la critica ai diritti dei popoli non viene normalmente portata fino al punto di contestare la giuridicità del principio di autodeterminazione dei popoli — un diritto che figura nel comune art. 1 degli stessi Patti del 1966 che riconoscono i diritti di prima e seconda generazione.

b) Il dinamismo dei «nuovi» diritti

A rendere le cose più complesse si aggiunge il fatto che molti documenti internazionali (per esempio la Risoluzione del 1986 sul diritto allo sviluppo) attribuiscono la titolarità dei diritti di terza generazione sia ai popoli (e quando occorre anche agli Stati), sia agli individui. Accomodare questa caratteristica in chiave di dogmatica giuridica appare poco agevole. Ancora una volta, soccorre l'adozione di una prospettiva politica. I diritti di terza generazione sono in effetti dei **diritti-sintesi**, in cui non ci si limita a fotografare una situazione giuridica soggettiva statica, ma la si descrive nella sua dinamicità. L'esperto indipendente sul diritto allo sviluppo della Commissione per i diritti umani, l'economista indiano Arjun Sengupta, descrive il diritto allo sviluppo come «il diritto, di natura composita, a un processo di sviluppo; non semplicemente un diritto “ombrello”, la somma di un insieme di diritti. Se uno dei diritti che lo compone è violato, è il diritto allo sviluppo nel suo complesso che è violato». Quest'ultimo è quindi «un vettore di diritti umani, composto da vari elementi che rappresentano i diversi diritti economici, sociali e culturali, ma anche civili e politici. La realizzazione del diritto allo sviluppo richiede il miglioramento di tale vettore e comporta che tutti questi diritti — o almeno alcuni o al limite uno solo — siano a loro volta meglio attuati, e che non ne sia violato alcuno»³⁰.

c) Una natura politica «militante»

Questo elemento di complessità e dinamicità introduce al terzo aspetto problematico: i diritti di solidarietà o di terza generazione inseriscono nel discorso dei diritti umani una «narrazione» che si vorrebbe forte e quindi politicamente caratterizzata. Essi sono **veicoli di un progetto di società almeno potenzialmente «antagonista»**, centrato su attori politici individuali e collettivi: popoli (oppressi), gruppi minoritari, donne, indigeni, classi subordinate, Paesi in via di

³⁰ COMMISSION OF HUMAN RIGHTS – OPEN-ENDED WORKING GROUP ON THE RIGHT TO DEVELOPMENT, *Fifth report of the independent expert on the right to development*, Ginevra 7-18 ottobre 2002, <<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=E/CN.4/2002/WG.18/6&Lang=E>>.

sviluppo. In questo senso riprendono il messaggio storicamente emancipazionista dei diritti umani, attirandosi però le perplessità di chi tende ormai a vedere tali diritti nelle società democratiche «mature» come istanze neutre di regolazione della società. I diritti di terza generazione tendono a indirizzare verso una direzione progressiva (la pace, lo sviluppo, la sicurezza ambientale) l'intero apparato dei diritti individuali di prima e seconda generazione, facendo loro perdere un po' di *aplomb*. Questa visione «militante» si scontra con l'approccio moderatamente scettico e disincantato prevalente nelle società occidentali.

d) Il nesso diritti-doveri

I diritti di terza generazione, inoltre, proprio per la loro natura programmatica tendono a **congiungere**, in modo del tutto originale, **diritti e doveri**. Ai diritti degli individui o dei popoli, infatti, non corrisponde solo l'obbligo (negativo e/o positivo) dello Stato. Innanzitutto, questi diritti investono tutti gli Stati, la comunità internazionale nel suo complesso, in quanto la sfida di realizzare uno sviluppo sostenibile, proteggere l'ambiente e mantenere o riportare la pace è necessariamente giocata a livello globale e non può essere circoscritta alla dimensione di un singolo Stato. Inoltre, la realizzazione dei diritti impone l'assunzione di responsabilità solidali che gravano sugli stessi titolari dei diritti. Il diritto degli individui o dei popoli alla pace è anche un dovere di quegli individui e di quei popoli di agire in chiave pacifica (attraverso l'istruzione e l'educazione delle nuove generazioni, la pratica della nonviolenza, ecc.). Ciò resta inespreso in quelle disposizioni che contrappongono il diritto alla pace dei popoli all'obbligo di operare pacificamente degli Stati, mentre è esplicito nei documenti in cui, come nella Dichiarazione di Luarca, titolari del diritto sono anche gli individui. In quel documento, la Sezione seconda (art. 16) è dedicata appunto agli obblighi per la realizzazione del diritto alla pace: se la responsabilità fondamentale è attribuita agli Stati e alle Nazioni Unite, l'articolo non manca di responsabilizzare anche la società civile, i popoli, le donne e gli uomini, le imprese, gli altri attori sociali e tutta la comunità globale. La commistione di diritti e doveri, ancora una volta, ripugna a un approccio liberale al tema dei diritti umani. E ben a ragione. Lo stesso però non si può dire se adottiamo altri possibili approcci alla materia, tra cui quelli che ancorano i diritti umani a nozioni quali la dignità della persona o i doveri verso la divinità. È stato osservato, infatti, che proprio per questa loro caratteristica, i diritti di terza generazione o di solidarietà possono costituire un proficuo **terreno di incontro tra cultura occidentale e Islam** — assumendo quest'ultimo come l'approccio che con maggiore fermezza assume la dimensione del dovere dell'uomo (verso Dio) come assolutamente prevalente su quella del diritto individuale³¹.

³¹ Cfr MORGAN-FOSTER J., «Third Generation Rights: What Islamic Law Can Teach the International Human Rights Movement», in *Yale Human Rights and Development Law Journal*, 8 (2005) 67-116.

e) I rischi di derive demagogiche

Non vanno sottaciuti infine **rischi di manipolazione** che connotano i diritti di terza generazione. Il loro carattere indefinito e incompleto, non (ancora) codificato e quindi in certa misura arbitrario, li espone a un utilizzo demagogico e regressivo, in particolare quando essi non vengono utilizzati come complemento e orientamento alla affermazione dei diritti individuali, ma in contrapposizione a questi ultimi e quindi per indebolire, invece che rafforzare, i diritti umani nel loro complesso. Ciò si può affermare anche rispetto a una delle carenze maggiori che si imputano ai diritti di terza generazione, ossia la loro **non giustiziabilità**. È indubbiamente vero, infatti, che, allo stato attuale, i diritti alla pace, allo sviluppo e all'ambiente sono scarsamente giustiziabili di per sé, ossia non sono direttamente protetti da un'azione giudiziaria, in particolare davanti a organi giurisdizionali internazionali aperti agli individui, così che per la loro garanzia ci si deve affidare a procedure e istanze extragiudiziarie o politiche. Ma questa conclusione può essere relativizzata se si considera che, come dimostra la giurisprudenza internazionale in materia di diritto all'ambiente e l'approccio adottato dalla Convenzione di Aarhus, esistono vie per assicurare un controllo giudiziario del diritto di terza generazione, facendone oggetto direttamente taluno dei diritti di prima (o seconda) generazione che lo compongono (diritto alla *privacy*, all'informazione, a condizioni di lavoro salubri, alla partecipazione democratica, ecc.).

In questo senso si deve anche ricordare la crescente tendenza giurisprudenziale volta a dare rilevanza agli obblighi positivi degli Stati in materia di diritti umani. Se questi devono essere non solo rispettati (obblighi negativi), ma anche promossi e attuati (obblighi positivi)³², allora si espande, per gli organi giudiziari, **la possibilità di orientare l'azione delle autorità di governo** nella direzione che consenta loro di attuare gli obblighi sui diritti umani da loro stessi sottoscritti. In questo modo, lo spazio per dare uno specifico rilievo ai diritti di terza generazione potrebbe allargarsi considerevolmente. Per esempio, recenti sentenze della Corte interamericana dei diritti umani, nell'affermare il diritto di proprietà (un diritto quindi tutt'altro che nuovo) che i popoli indigeni devono poter esercitare sulle loro terre ancestrali, obbligano gli Stati a prendere una serie di misure positive che, con l'obiettivo di attuare il diritto di proprietà, realizzano in realtà i contenuti e gli scopi del diritto allo sviluppo sostenibile³³.

³² Nella prassi degli organi internazionali di monitoraggio sui diritti umani si parla dell'obbligo tripartito «to respect, to promote, to fulfill» (di rispettare, promuovere, adempiere).

³³ Il riferimento è a INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Case of the Saramaka People. v. Suriname. Preliminary Objections, Merits, Reparations, and Costs*. Sentenza del 28 novembre 2007 che sviluppa l'interpretazione dell'art. 21 della Convenzione interamericana sui diritti umani (diritto di proprietà), <www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_ing.pdf>.

In conclusione, si può osservare che i diritti di terza generazione non rappresentano necessariamente un passo falso compiuto dal movimento globale per i diritti umani, una strada imboccata incautamente e da cui fare retromarcia. Possono anzi servire a dare nuove prospettive ideali a un movimento che, in alcuni aspetti, si è un po' adagiato sul tecnicismo e l'autoreferenzialità. A patto però di non fermarsi all'attuale stadio di elaborazione formale, indubbiamente insufficiente a far svolgere a tali nozioni un ruolo progressivo. Una **migliore formalizzazione** del diritto umano allo sviluppo, di quello all'ambiente e — soprattutto — di quello alla pace appare fondamentale per non ridurre questi termini a slogan che offuscano la realtà, piuttosto che illuminarla. È necessario pertanto precisare il loro contenuto, individuare i soggetti titolari e specialmente le istituzioni che si devono fare carico della loro attuazione, nonché dotare queste ultime di un mandato e di risorse politiche e materiali adeguate. I titolari dei doveri corrispondenti sono le istituzioni locali e nazionali, ma soprattutto — trattandosi di diritti la cui titolarità è propria di individui e gruppi che sfuggono a un preciso inquadramento statale — le istituzioni transnazionali e globali: il sistema delle Nazioni Unite, comprese le istituzioni finanziarie internazionali — per le quali una riconversione secondo un'ottica ispirata ai diritti umani appare particolarmente urgente. Per tutti questi soggetti istituzionali i diritti di terza generazione possono fornire un quadro politico-normativo adeguato alle sfide di cui sono investiti.

Taluni **nuovi meccanismi di monitoraggio** delle politiche degli Stati in materia di diritti umani, quali lo Universal Periodic Review del Consiglio dei diritti umani, o un'operazione come quella avviata con gli Obiettivi di sviluppo del Millennio, pur con i molti limiti che derivano dalla scarsa coerenza manifestata dagli Stati nel tenere fede ai propri impegni, potrebbero rappresentare un alveo dentro il quale elaborare forme più esigenti di articolazione dei diritti di solidarietà. Anche chi ha a cuore i «tradizionali» diritti individuali in campo civile e politico, economico, sociale e culturale, dovrebbe considerare positivamente questi sviluppi.