



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PALERMO

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO ROMANO E DIRITTO PUBBLICO INTERNO E
SOVRANAZIONALE

Indirizzo "Processo di Integrazione Europea e
Diritto Internazionale"

Dipartimento di Scienze Giuridiche

IUS/13

*L'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e
culturali*

IL DOTTORE

Dott.ssa Giuliana Quattrocchi

IL COORDINATORE

Ch.mo Prof. Antonello Tancredi

IL TUTOR

Ch.mo Prof. Antonello Tancredi

CICLO XXVI

ANNO ACCADEMICO 2016-2017

Introduzione	6
---------------------	----------

CAPITOLO I

LE ORIGINI DEL FENOMENO DELL'APPLICAZIONE EXTRATERRITORIALE DEI TRATTATI INTERNAZIONALI SUI DIRITTI DELL'UOMO

1. Introduzione	11
2. L'evoluzione del paradigma territorialista nei trattati sulla protezione dei diritti dell'uomo	12
2.1. Le origini del fenomeno dell'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani: erosione della sovranità e umanizzazione del diritto internazionale	16
2.2. L'influenza del diritto internazionale dei diritti umani sul diritto internazionale. La specificità della normativa internazionale dei diritti umani e della sua interpretazione	19
3. La nozione di "giurisdizione" quale presupposto per la determinazione della dimensione spaziale dei trattati sui diritti umani	24
3.1. La nozione di "giurisdizione" nel diritto internazionale generale	25
3.2. Segue. <i>Public International Law Approches of Jurisdiction</i>	31
3.3. La nozione di "giurisdizione" nei trattati sui diritti umani. Orientamenti <i>pro</i> e <i>contra</i> l'estensione dell' <i>extraterritorial jurisdiction</i>	33
4. Giurisdizione extraterritoriale ed evoluzione della prassi di applicazione spaziale dei trattati sui diritti dell'uomo. Il significato della nozione di <i>jurisdiction</i> per i diritti di prima generazione	39
4.1. Il paradigma spaziale come modello privilegiato per l'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani	40
4.2. Il paradigma personale della <i>extraterritorial jurisdiction</i>	52

5. L'evoluzione del dibattito su extraterritorialità e diritti economici, sociali e culturali	58
6. L'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Piano dell'indagine	62

CAPITOLO II

L'APPLICAZIONE EXTRATERRITORIALE DEL PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

1. Introduzione: la protezione internazionale dei diritti umani alla prova del diritto transnazionale dell'economia e dello sviluppo	67
2. Alla ricerca di un modello di analisi dell'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali: l'assenza nel trattato di clausole espresse sulla giurisdizione	72
2.1. Critiche alla teoria della presunzione di extraterritorialità. Sul significato del silenzio nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali	76
2.2. Segue. I lavori preparatori dell'articolo 2(1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali	79
2.3. Segue. Posizioni dottrinali ed elementi della prassi per una interpretazione in chiave evolutiva della disposizione di cui all'art. 2(1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali	84
3. Giurisdizione extraterritoriale e diritti economici, sociali e culturali	94
<u>Sezione I.</u> Il modello spaziale nell'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali	
4. Il criterio territoriale e il predominio del modello spaziale	100
4.1. La prassi del Comitato sui diritti Economici, Sociali e Culturali nei territori palestinesi occupati	103

4.2. L'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti, economici, sociali e culturali nel parere della Corte internazionale di giustizia sulla legalità della costruzione del muro nei territori palestinesi occupati.	110
4.3. La protezione dei diritti economici, sociali e culturali nelle situazioni di controllo territoriale al di là della sovranità degli Stati. La contemporanea applicabilità del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario	115
4.4. L'influenza della prassi esterna sull'interpretazione dei diritti economici, sociali e culturali nelle ipotesi di controllo territoriale	121
4.5. Prime conclusioni. La rilevanza del modello spaziale e la progressiva evoluzione verso nuovi modelli di interpretazione e applicazione degli obblighi derivati dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali	126
<u>Sezione II.</u> La prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali e la tendenza al riconoscimento delle <i>cross-border violations</i> dei diritti umani	
5. L'eterogeneità degli obblighi di assistenza e cooperazione internazionale in una prospettiva extraterritoriale	128
5.1. L'interpretazione della nozione di assistenza e cooperazione internazionale alla luce del paradigma della responsabilità condivisa	129
5.2. Sanzioni economiche multilaterali e protezione dei diritti economici, sociali e culturali negli Stati terzi	133
5.3. Alcuni spunti tratti dalla prassi in materia di commercio ed investimenti	139
5.4 La responsabilità statale per violazione dei diritti economici, sociali e culturali da parte di attori economici privati. Multinazionali e diritti umani	146
6. L'evoluzione dei modelli di applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali al di là del paradigma territoriale di protezione dei diritti umani	155

CAPITOLO III

COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E OBBLIGHI EXTRATERRITORIALI DEGLI STATI IN MATERIA DI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI.

1. Introduzione	158
1.1. Gli obblighi territoriali ed extraterritoriali nelle operazioni di finanziamento allo sviluppo. <i>Case Study: The Ship Export Campaign.</i> La cancellazione del debito estero da parte della Norvegia nei confronti dell'Ecuador	162
1.2. Il principio della responsabilità condivisa nelle operazioni di finanziamento allo sviluppo	171
2. Cooperazione bilaterale allo sviluppo con Stati terzi. <i>Case Study: Il finanziamento di attività di land grabbing in Cambogia</i>	177
2.1. Responsabilità indiretta e complicità con lo Stato territoriale nella violazione di diritti economici, sociali e culturali nelle operazioni di cooperazione internazionale	183
2.1.1. Segue. Sugli obblighi dello Stato territoriale	183
2.1.2. Segue. Sugli obblighi dello Stato finanziatore	187
2.2. Diritto all'abitazione, obblighi extraterritoriali nelle operazioni di cooperazione allo sviluppo e prassi degli organi di controllo delle Nazioni Unite	193
3. <i>The Right to Health.</i> Obblighi di assistenza e cooperazione internazionale ed imposizione di condizionalità nell'aiuto allo sviluppo. <i>Case Study: La vicenda della Global Gage Rule e la violazione del diritto alla salute</i>	202
3.1. Gli obblighi internazionali relativi al finanziamento del diritto alla salute. L'obbligo di condurre le attività di cooperazione allo sviluppo in linea con le disposizioni del Patto sui diritti economici, sociali e culturali	206
4. Prime conclusioni sulla prassi di cooperazione bilaterale allo sviluppo in Stati terzi	211
5. La responsabilità statale per le attività di cooperazione multilate-	213

rale allo sviluppo in seno ad istituzioni e organizzazioni internazionali	
6. Gli obblighi extraterritoriali degli Stati per la protezione dei diritti umani nelle attività di cooperazione economica oltre confine. La prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali	215
7. Il progressivo riconoscimento di obblighi positivi nei confronti di attori non statali per la tutela dei diritti economici, sociali e culturali nelle operazioni di cooperazione allo sviluppo	222
8. Considerazioni conclusive. Obblighi positivi e responsabilità statale per l'operato di attori non statali. L'accoglimento dei criteri di influenza decisiva e dovuta diligenza	227
Conclusioni	231
Bibliografia	238
Casi giurisprudenziali e altri materiali	261

L'APPLICAZIONE EXTRATERRITORIALE DEL PATTO SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

Introduzione

Il presente lavoro di ricerca ha ad oggetto lo studio degli obblighi extraterritoriali degli Stati nei trattati internazionali in materia di diritti umani, ed in particolare nel Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite.

Oggi giorno fenomeni quali la globalizzazione e la cooperazione interstatale rendono sempre più complessa la protezione giuridica internazionale dei diritti umani fondamentali a livello universale.

L'intensificarsi sul piano internazionale delle forme di cooperazione economica e sociale e il crescente ruolo di attori non statali nel panorama della società globale, come organizzazioni intergovernative, multinazionali e istituzioni finanziarie, comportano rischi sempre maggiori in ordine alla piena realizzazione e all'effettiva tutela dei diritti economici, sociali e culturali.

In tale complesso scenario, gli organismi internazionali di monitoraggio e controllo del rispetto degli obblighi sui diritti umani hanno progressivamente interpretato gli impegni statali fondati nei diversi trattati come suscettibili di estendersi *oltre* il territorio degli Stati.

Le fattispecie in cui gli Stati sono stati ritenuti in sede di controllo internazionale responsabili di violazioni di diritti umani sulla base di condotte poste in essere al di fuori della loro sovranità territoriale sono essenzialmente riconducibili ad una serie di categorie, ben note alla prassi internazionale e al dibattito dottrinale: basti segnalare qui i casi in cui a) una o più condotte delle autorità statali, all'interno o al di fuori del territorio, producano effetti in uno Stato straniero; b) uno Stato eserciti un controllo effettivo su un territorio straniero occupandolo militarmente o amministrandolo di fatto; c) uno Stato eserciti *latro sensu* (legalmente o illegalmente) la propria autorità o controllo su individui al di fuori del proprio territorio.

Il fenomeno ha determinato un ampio dibattito sulla c.d. "detritorializzazione" del diritto internazionale dei diritti umani, cui ha fatto seguito una vastissima eco in dottrina e giurisprudenza, focalizzata sulla portata della possibile estensione degli obblighi statali enunciati nei trattati a protezione dei diritti umani, e particolarmente di quelli tradizionalmente identificati come di prima

generazione¹. Nei casi riguardanti dunque i diritti civili e politici, le questioni sull'applicabilità extraterritoriale dei relativi trattati internazionali e dei corrispondenti obblighi degli Stati sono state intese in relazione alla comprensione ed evoluzione della nozione fondamentale di *jurisdiction* contenuta o presupposta nei rispettivi strumenti giuridici di tutela. L'accertamento della "giurisdizione", dei suoi contenuti e dei suoi confini, rappresenta, infatti, condizione preliminare alla verifica dell'eventuale responsabilità per la commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani.

A questo riguardo, la prima parte del presente lavoro sarà orientata allo studio delle origini del fenomeno dell'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani, ed in particolare alla ricostruzione della nozione di *jurisdiction* ricavabile dalla interpretazione elaborata dagli organi di controllo del rispetto degli obblighi internazionali.

Le teorie sull'extraterritorialità della portata degli obblighi internazionali e l'evoluzione della nozione di "giurisdizione" in materia di diritti umani sono state, infatti, da più parti ritenute elementi fondamentali per l'estensione dei vincoli convenzionali in materia di diritti umani al di là del territorio dello Stato².

Se il dibattito sulla extraterritorialità ha avuto la sua massima espressione, come dicevamo, nel campo della protezione internazionale dei diritti civili e politici, il riconoscimento delle esternalità negative della globalizzazione e le ripercussioni dei processi socio-economici derivanti dalla crescente transnazionalizzazione delle attività economiche hanno indotto gli studiosi ad interrogarsi sulla possibile configurazione di ipotesi di applicabilità oltre confine dei trattati sui diritti economici, sociali e culturali, nella convinzione che tali diritti siano portatori di implicazioni extraterritoriali al pari di quelli di prima generazione.

¹ Sul tema vedi estensivamente BROLLMANN, *Deterritorializing International Law: Moving Away from the Divide between National and International Law*, in NOLLKAEMPER-NIJMAN (a cura di), *New Perspectives on the Divide between National and International Law*, Oxford, 2007, p. 84 ss. Cfr. da ultimo, gli interventi pubblicati in A. Di Stefano (a cura di), *Un diritto senza terra? Funzioni e limiti del principio di territorialità nel diritto internazionale e dell'Unione europea, A Lackland Law: Territory, Effectiveness and Jurisdiction in International and EU Law*, Torino 2015; ed in particolare MILANO, *The Deterritorialization of International Law: Setting the Context*, Vol. I., p. 53-69; TANCREDI, *Some Thoughts on Deterritorialization and Effectiveness in International Law*, Vol. I, pp. 47-51.

² Appare necessario rilevare sin d'ora che i trattati sui diritti economici sociali e culturali, così come altri strumenti internazionali di tutela dei diritti umani di natura universale, non contengono disposizioni dirette a circoscriverne l'ambito di applicazione al territorio o alla giurisdizione delle Parti contraenti, ma si riferiscono piuttosto a obblighi di "assistenza e cooperazione internazionale" al fine di assicurare progressivamente la piena attuazione dei diritti in essi contenuti. Se ciò appare determinante nell'analisi della potenziale estensione extraterritoriale degli obblighi dello Stato, e impone di interrogarsi sul significato di una tale omissione, e sulla rilevanza del silenzio in merito al loro ambito di applicazione, l'indagine tenderà a privilegiare una lettura interpretativa concentrata sulla *natura* degli obblighi del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

In quest'ottica la teoria dell'applicazione extraterritoriale dei diritti umani, e quindi dell'estensione delle convenzioni multilaterali oltre i confini degli stati rappresenta uno dei paradigmi normativi maggiormente utilizzati in dottrina al fine di regolamentare gli effetti negativi dei processi socio-economici di natura transnazionale³.

Appare d'altra parte evidente, anche solo ad uno sguardo superficiale, come l'ambito di applicazione spaziale dei trattati internazionali sulla protezione dei diritti economici, sociali e culturali non abbia di converso ricevuto analoga attenzione da parte della dottrina internazionalistica rispetto ai trattati sui diritti umani a protezione dei diritti di prima generazione.

Il presente studio tenta dunque di aggiornare il dibattito finora maturato, anche alla luce dell'analisi della prassi internazionale rilevante.

L'assunto di base da cui muove l'indagine è rappresentato dalla constatazione della presunta inadeguatezza del diritto internazionale a rendere operativi ed efficaci nel campo della cooperazione economica globale gli obblighi discendenti dai trattati sui diritti umani di natura economico-sociale. L'espansione globale delle attività economiche e il parallelo sviluppo del diritto internazionale dell'economia non sembrano, infatti, trovare adeguate risposte regolative nella normativa internazionale a protezione dei diritti dell'uomo⁴. Tale stato di cose ha determinato uno scollamento tra la illimitata facoltà degli Stati di condurre attività economiche al di fuori dei propri territori, o con effetti che si producano al di là dei rispettivi spazi sovrani, e un regime (o in insieme di regimi giuridici) internazionale (-i) di protezione dei diritti umani ancorato (-i) a visioni tradizionali e stato-centriche di prevalente impronta territorialista⁵.

³ LANGFORD-VANDENHOLE- SCHEININ-VAN GENUGTEN (a cura di), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge, 2013.

⁴ Per alcuni riferimenti generali al sistema del diritto internazionale dell'economia, cfr., ex multis, PICONE, *Diritto internazionale dell'economia e costituzione economica dell'ordinamento internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. XVI, 1980, p. 137 ss.; PICONE-SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982; HERDEGEN, *Internationales Wirtschaftsrecht: ein Studienbuch*, Munchen, 1995; LOWENFELD, *International Economic Law*, Oxford, 2008; LIGUSTRO-SACERDOTI (a cura di), *Liber Amicorum in onore di Paolo Picone, Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, Napoli, 2011; COMBA (a cura di), *Neoliberalismo internazionale e global economic governance. Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Torino, 2013; CARREAU-JUILLARD, *Droit International économique*, Paris, 2014; HERDEGEN, *International Economic Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2014.

⁵ Così come efficacemente notato da attenta dottrina, "...economic globalization has so far not been paralleled by a globalization of human rights law", VANDENHOLE, *Obligations and Responsibility in a plural and diverse Duty-bearer Human Rights Regime*, in VANDENHOLE, *Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearers Regime*, New York, 2015, p. 115 ss.

A tal riguardo, a seguito dell'inquadramento generale del fenomeno della estensione dell'ambito di applicazione dei trattati e delle teorizzazioni in materia di giurisdizione extraterritoriale, l'indagine si pone l'obiettivo di accertare se, e in che misura, il Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali del 1966 appaia suscettibile, in particolare, di regolamentare e disciplinare le attività economiche transnazionali degli Stati, imponendo obblighi in grado di superare le barriere tipiche della sovranità territoriale.

L'analisi riguardante l'ambito di applicazione spaziale del Patto è condotta in conformità alle regole sull'interpretazione dei trattati della Convenzione di Vienna, attraverso l'esame della prassi rilevante degli organi di controllo, ed in particolare del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite.

Più specificamente, l'indagine mira a verificare se la prassi esistente in materia di applicazione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali consenta di definire con maggiore chiarezza la portata e la natura dei vincoli previsti nel trattato, e ciò anche al fine di rispondere al sempre più pressante quesito sulla "giustiziabilità" dei diritti economici, sociali e culturali di fronte ai meccanismi di controllo recentemente istituiti a seguito dell'adozione del Protocollo opzionale al Patto avvenuta nel 2013.

Come dunque rendere operativo ed efficace il rispetto della clausola generale relativa all'*obbligo di assistenza e cooperazione internazionale* sancito all'articolo 2 (1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali nell'ambito delle attività economiche e di cooperazione allo sviluppo transnazionale? Può tale clausola dirsi in sé capace di generare una eterogeneità di obblighi di rispetto, protezione e promozione dei diritti economici, sociali e culturali in un contesto extraterritoriale?

Il presente lavoro di ricerca si propone in definitiva di verificare se, e in quali circostanze, le disposizioni in materia di assistenza e cooperazione internazionale contenute nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali possano essere ritenute idonee ad imporre vincoli di condotta per le parti che agiscono, o le cui condotte producano effetti oltre confine. In quest'ottica l'indagine si concentrerà specificamente sullo studio degli obblighi degli Stati nell'ambito della cooperazione bilaterale e multilaterale allo sviluppo presso Stati terzi, di gran lunga uno degli scenari di maggior rilievo per l'estensione dei vincoli discendenti dal trattato al di là del territorio degli Stati.

Muovendo dalla constatazione del silenzio del Patto - nella sua formulazione originaria - sulla sua potenziale portata extraterritoriale, l'approccio qui considerato si spinge così al di là della mera opzione interpretativa del dato testuale del trattato. In linea con l'esigenza di un'interpretazione evolutiva delle Convenzioni sui diritti dell'uomo appare dunque necessario indagare il grado

di maturazione della prassi applicativa e degli sviluppi normativi al fine di verificare in concreto i contorni delle garanzie del trattato applicabili in una prospettiva extraterritoriale⁶.

⁶ Sul punto v. DESIERTO, *Public Policy in International Economic Law: The ICESCR in Trade, Finance, and Investment*, Oxford, 2015.

CAPITOLO I

LE ORIGINI DEL FENOMENO DELL'APPLICAZIONE EXTRATERRITORIALE DEI TRATTATI SUI DIRITTI DELL'UOMO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione del paradigma territorialista nei trattati sulla protezione dei diritti dell'uomo. – 2.1. Le origini del fenomeno dell'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani: erosione della sovranità e umanizzazione del diritto internazionale. – 2.2. L'influenza del diritto internazionale dei diritti umani sul diritto internazionale. La specificità della normativa internazionale dei diritti umani e della sua interpretazione. – 3. La nozione di "giurisdizione" quale presupposto per la determinazione della dimensione spaziale dei trattati sui diritti umani. – 3.1. La nozione di "giurisdizione" nel diritto internazionale generale. – 3.2. Segue. *Public International Law Approaches to Jurisdiction*. – 3.3. La nozione di "giurisdizione" nei trattati sui diritti umani. Orientamenti *pro* e *contra* l'estensione dell'*extraterritorial jurisdiction*. – 4. Giurisdizione extraterritoriale ed evoluzione della prassi di applicazione spaziale dei trattati sui diritti dell'uomo. Il significato della nozione di *jurisdiction* per i diritti di prima generazione. – 4.1. Il paradigma spaziale come modello privilegiato per l'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani. – 4.2. Il paradigma personale della *extraterritorial jurisdiction*. – 5. L'evoluzione del dibattito su extraterritorialità e diritti economici, sociali e culturali. – 6. L'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Piano dell'indagine.

1. Introduzione

L'obiettivo del capitolo iniziale del presente lavoro è di presentare e descrivere l'evoluzione della teoria della c.d. applicazione extraterritoriale dei diritti dell'uomo, a partire dai contenuti della nozione di *jurisdiction* nel diritto internazionale: dalla sua accezione classica di strumento di delimitazione delle rispettive competenze tra entità sovrane pariordinate, alla precipua funzione che tale complessa categoria giuridica ha assunto nel contesto della normativa internazionale dei diritti dell'uomo.

Tale analisi appare presupposto necessario e preliminare all'indagine successiva che circoscrive il tema di ricerca all'applicabilità extraterritoriale del Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali. Daremo dunque conto in queste pagine dell'evoluzione e delle caratteristiche del fenomeno dell'applicazione extraterritoriale degli obblighi statali in materia di protezione dei diritti dell'uomo, così come emerso dalla prassi internazionale, essenzialmente relativa alla tutela dei diritti civili e politici. Passeremo altresì in rassegna la dottrina di riferimento.

L'indagine possiede dunque una duplice finalità. Essa si rivela necessaria non solo per meglio comprendere le radici e le origini del fenomeno in esame, ma anche e, soprattutto, al fine di mettere successivamente in evidenza la relativa peculiarità della materia nel campo dei diritti economici, sociali e culturali. Una tale premessa è dunque da ritenersi propedeutica allo studio dei possibili profili di extraterritorialità inerenti alla applicazione del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali.

2. L'evoluzione del paradigma territorialista nei trattati sulla protezione dei diritti dell'uomo

L'ambito di applicazione spaziale dei trattati sui diritti dell'uomo al di fuori del territorio degli Stati Parti è divenuto negli ultimi anni un tema di notevole rilievo scientifico, suscitando un ampio dibattito tra gli studiosi del diritto internazionale⁷.

La dottrina sull'applicazione extraterritoriale dei diritti umani, in particolare, si è interrogata variamente intorno al quesito se, e in quali circostanze, gli Stati debbano ritenersi vincolati al rispetto degli obblighi convenzionali enunciati negli strumenti di tutela, universale e regionale, nei confronti di individui che si trovino al di là della loro sfera di sovranità territoriale. L'applicazione extraterritoriale dei trattati riguarda così, alternativamente, situazioni in cui gli Stati agiscono al di fuori dei propri confini, e altre nelle quali la loro condotta (non necessariamente *beyond borders*) incide sul godimento dei diritti umani di soggetti situati in Stati terzi.

Conformemente al diritto internazionale classico, gli Stati sono tenuti al rispetto dei diritti dell'uomo all'interno del proprio territorio e nell'ambito della propria giurisdizione, e ciò in linea con la tradizionale fisionomia delle norme sui diritti umani, disciplina originata come limite all'esercizio dei poteri del "sovrano" nei confronti dei propri "sudditi"⁸.

⁷ Cfr. in particolare COOMANS-KAMMINGA (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Oxford, 2004; VANDENHOLE-SALOMON-TOSTENSEN, *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers*, Antwerp, 2007; GONDEK, *The Reach of Human Rights in a Globalizing World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, Oxford, 2009; MILANOVIC, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles and Policy*, Oxford, 2011; SKOGLY-GIBNEY (a cura di), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*, Philadelphia, 2010; VANDENHOLE, *Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearers Regime*, New York, 2015.

⁸ Cfr., in generale, LAUTERPACHT, *International Law and Human Rights*, London, 1950; CASSIN, *La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme*, in *Recueils des Cours*, 1951-II, v. 79, pp. 241-372.; FALK, *Human Rights and State Sovereignty*, New York, 1981; DONNELLY, *International Human Rights*, San Francisco, 1993; WATSON, *Theory &*

La tutela dei diritti fondamentali è stata, come si sa, per lungo tempo ritenuta materia soggetta alla *domestic jurisdiction* del sovrano territoriale, in ossequio al vincolo di non interferenza negli affari interni e al principio di pariordeinazione tra gli Stati⁹. Il diritto internazionale dei diritti umani, nella sua accezione originaria, risponde dunque alla finalità di proteggere gli individui dagli abusi del potere statale, e i rispettivi obblighi di protezione appaiono caratterizzati da concetti come giurisdizione, territorio e cittadinanza¹⁰.

In linea con le basi classiche del diritto internazionale generale, il diritto pattizio dei diritti umani individua primariamente nel territorio statale il fondamento dell'esercizio della giurisdizione in materia di diritti dell'uomo. La nozione di "giurisdizione" statale è così transitata nella maggior parte degli strumenti convenzionali deputati alla protezione dei diritti della persona, siano essi di natura universale o regionale. Numerosi trattati delimitano, infatti, *prima facie*, l'ambito di applicazione degli obblighi ivi contenuti nei confronti degli individui che si trovino sul territorio o che siano sottoposti alla giurisdizione degli Stati Parti¹¹.

A tal riguardo, ad esempio, l'articolo 1 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali prevede che le Alte Parti Contraenti riconoscono a ogni persona sottoposta alla loro giurisdizione i diritti e le libertà enunciati nel Titolo I della Convenzione¹². Analogamente, il Patto sui diritti civili e politici delle Nazioni Unite dispone che ciascuno degli Stati parti

Reality in the International Protection of Human Rights, Ardsley NY, 1999; PELLET, *Human rights and International law*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2000, p. 1 ss.; STEINER-ALSTON-GOODMAN, *International human rights in context. Law, politics and morality*, Oxford, 2007; KAMMINGA-SCHEININ, *The impact of human rights law on general international law*, Oxford, 2009; PETERS, *Humanity as the Alpha and Omega of Sovereignty*, in *European Journal of International Law*, 2009, p. 513 ss.; DE SCHUTTER, *International Human Rights Law*, Cambridge 2014; TOMUSCHAT, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, Oxford 2014.

⁹ BARILE, *I diritti assoluti nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951; ROSS, *La notion de "compétence nationale" dans la pratique des Nations Unies*, *Mélanges Rolin*, Paris, 1964, p. 284 ss.; SPERDUTI, *Dominio Riservato*, Milano, 1970; CANÇADO TRINDADE, *The Domestic Jurisdiction of States in the Practice of the UN and Regional Organizations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1976, p. 715 ss.; ARANGIO-RUIZ, *Le domain réservé*, in *Recueils des Cours*, 1990/IV, p. 1 ss.; SAPIENZA, *Il principio del non intervento negli affari interni. Contributo allo studio della tutela giuridica internazionale della potestà di governo*, Milano, 1990; ZAPPALÀ, *Dominio riservato*, CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 2058-2065.

¹⁰GIBNEY, TOMASEVSKI, VEDSTED-HANSEN, *Transnational State Responsibility for Violations of Human Rights*, in *Harvard Human Rights Journal*, 1999, pp. 267-297.

¹¹ V. per tutti DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell'uomo*, Torino, 2002.

¹²Sul punto v. estensivamente SAPIENZA-COSSIRI, *Articolo 1: Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo*, in BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, pp. 1-14.

si impegni a rispettare e a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo territorio e siano sottoposti alla sua giurisdizione i diritti ivi riconosciuti senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione¹³.

Le convenzioni multilaterali in materia di diritti umani regolano dunque la relazione tra lo Stato e gli individui presenti sul suo territorio e/o sottoposti alla sua giurisdizione. La *jurisdiction* costituisce requisito preliminare per l'individuazione dell'ambito applicativo delle garanzie enunciate nei trattati, e quindi preconditione per l'accertamento della responsabilità statale per la violazione di un obbligo internazionale in materia di diritti umani¹⁴.

L'enfasi sulla dimensione territoriale della protezione dei diritti umani costituisce evidentemente espressione della fisionomia dell'ordine giuridico internazionale in linea con una concezione dei rapporti interstatali basati sul concetto di reciprocità, indipendenza e pacifica coesistenza di matrice *westfaliana*.

Lo sviluppo della regolazione internazionale in materia di diritti dell'uomo a seguito del secondo conflitto mondiale, regolazione portatrice di valori universali e propri dell'intera comunità degli Stati, ha determinato la produzione di norme che comportano limiti sempre più incisivi al potere sovrano dello Stato, mettendo prepotentemente in discussione il paradigma territorialista di protezione dei diritti ed interrogando dottrina e giurisprudenza sulla portata e sull'ambito di applicazione degli obblighi convenzionali derivanti dai trattati¹⁵. L'evoluzione della normativa internazionale in materia di diritti umani e la peculiare natura degli obblighi discendenti dai trattati intesi a proteggere valori collettivi, sembrerebbero, invero, comportare una parziale ridefinizione dei propositi regolatori del diritto internazionale e del contenuto di categorie internazionalistiche tradizionali e consolidate come quelle stesse di "giurisdizione" e di "sovranità", determinandone una ri-funzionalizzazione in chiave umanitaria¹⁶.

¹³ NOWAK, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPPR Commentary*, Kehl am Rhein, 1993.

¹⁴ Così come notato da attenta dottrina, "...before the question of responsibility is even reached, there is a threshold requirement that the alleged victim must be within the jurisdiction of that State. Moreover it is the victim, not the agent who commits the alleged violation, who must be within the jurisdiction of the respondent State"; GREENWOOD, *Remarks, Bombing for Peace: Collateral Damage and Human Rights*, *American Society of International Law Proceedings*, 2002.

¹⁵ CANÇADO TRINDADE, *International Law for Humankind: Towards a New jus gentium*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 2005, Vol. 316/317.

¹⁶ MERON, *The Humanization of International Law*, Boston-Leiden, 2006.

Il fenomeno della applicazione extraterritoriale dei diritti umani rappresenta una manifesta espressione di tale evoluzione, originandosi e maturando in tale contesto.

È noto, infatti, come la giurisprudenza internazionale, a dispetto della tradizionale visione territorialistica dei diritti umani, abbia ritenuto le disposizioni dei trattati suscettibili di vincolare gli Stati anche nelle ipotesi in cui essi agiscano al di là dei rispettivi territori, o nei casi in cui le relative condotte abbiano prodotto effetti pregiudizievoli nei confronti di individui situati in Stati terzi.

L'interpretazione dell'ambito di tutela spaziale delle convenzioni multilaterali in materia di diritti umani si è basata, in prima istanza, e soprattutto per ciò che concerne i trattati sui diritti di prima generazione, su una "speciale" interpretazione in senso estensivo della nozione di *jurisdiction* in essi contenuta¹⁷. In particolare, la *jurisdiction* in materia di diritti umani non corrisponderebbe alla nozione di "giurisdizione" nota al diritto internazionale generale, ma avrebbe piuttosto lo scopo di identificare i destinatari, gli individui in concreto beneficiari della tutela garantita dai trattati¹⁸.

In linea con la sempre maggiore interdipendenza statale e l'accresciuta capacità dello Stato di interferire nel godimento dei diritti di individui situati in Stati terzi, il tema dell'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani ha conseguentemente determinato un acceso dibattito in dottrina e giurisprudenza e una crescente evoluzione della prassi giurisprudenziale internazionale in materia.

¹⁷ Sul punto v. DE SENA, secondo cui, a dispetto della formulazione testuale territorialistica di alcuni trattati sui diritti dell'uomo, (l'Autore si riferisce espressamente alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e al Patto sui diritti civili e politici), le disposizioni in essi contenute avrebbero assunto un significato peculiare per il tramite della interpretazione in senso extraterritoriale fornite dagli organi di controllo e monitoraggio istituiti dai medesimi trattati. A tal riguardo, la nozione di giurisdizione degli Stati contraenti enunciata nei trattati sui diritti umani, "...è stata ritenuta idonea a ricomprendere, ai fini della responsabilità di detti Stati in relazione a violazioni dei diritti dell'uomo, anche fattispecie svoltesi al di fuori dell'ambito della sovranità territoriale dei medesimi". DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale*, cit., p. 2.

¹⁸ Se la dottrina è concorde sulla c.d. natura rimediabile della nozione di *jurisdiction* nel diritto internazionale dei diritti umani, dovendo questa essere intesa come preconditione per consentire agli individui di rivolgersi ad una istanza (giurisdizionale o quasi giurisdizionale) internazionale, gli studiosi si dividono sul contenuto materiale di tale norma, ed in particolare se essa debba identificarsi con le ipotesi classiche di esercizio extraterritoriale della giurisdizione previste dal diritto internazionale o se, alternativamente, essa sia idonea a ricomprendere ipotesi più ampie di esercizio di potere o autorità su individui, indipendentemente dalla legalità dell'atto statale secondo il diritto internazionale. Fatte le dovute precisazioni, il punto verrà ampiamente illustrato in seguito attraverso l'analisi delle rispettive posizioni dottrinali e della lettura della prassi applicativa ad opera degli organi di controllo dei trattati sui diritti umani (v. *infra* Cap.1 § 3.3).

2.1. Le origini del fenomeno dell'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani: erosione della sovranità e umanizzazione del diritto internazionale

L'applicazione universale della normativa internazionale a tutela dei diritti umani e l'interpretazione extraterritoriale della nozione di giurisdizione devono la loro origine all'influenza del diritto internazionale dei diritti umani sul diritto internazionale, nonché ad una progressiva evoluzione delle relazioni interstatali in chiave cooperativa¹⁹.

In linea con la progressione del diritto internazionale da diritto della coesistenza a diritto della cooperazione, la norma sulla "sovranità territoriale" e il concetto di "giurisdizione" sono andati parallelamente erodendosi grazie allo sviluppo massiccio della disciplina convenzionale sui diritti dell'uomo e alla crescente interdipendenza economica che sempre più ha caratterizzato le relazioni internazionali contemporanee²⁰.

L'evoluzione della disciplina internazionale sui diritti umani e i processi innescati dai fenomeni della globalizzazione, insieme con la prepotente avanzata e rilevanza di attori privati sulla scena transnazionale, hanno contribuito così alla progressiva ridefinizione del concetto di sovranità statale e, con esso, del medesimo proposito regolatore del diritto internazionale, non più esclusivamente legato alla disciplina dei rapporti inter-statali, ma chiamato anche ad incidere profondamente su materie tradizionalmente ritenute dominio riservato dello Stato²¹.

Il riferimento all'extraterritorialità degli obblighi derivanti dai trattati internazionali sui diritti umani rappresenta dunque espressione della rinnovata concezione e della duplice caratterizzazione della *sovranità* nel diritto internazionale contemporaneo: da un lato, esso appare il risultato della parziale erosione di tale concetto, identificabile con il superamento delle logiche meramen-

¹⁹ Sull'impatto della disciplina dei diritti umani sul diritto internazionale la letteratura è vastissima. Vedi *ex multis* KAMMINGA, *Humanisation of International Law*, in BOEREFIJN-GOLDSCHMIDT (a cura di), *Changing Perceptions of Sovereignty and Human Rights*, 2008, pp. 29-40. In una diversa prospettiva, TZEVELEKOS, *Revisiting the Humanisation of International Law: Limits and Potential Obligations Erga Omnes, Hierarchy of Rules and the Principle of Due Diligence as the Basis for Further Humanisation*, in *Erasmus Law Review*, 2013, pp. 62-76.

²⁰ FRIEDMAN, *The Changing Structure of International Law*, London, 1964.

²¹ V. la letteratura richiamata *supra*, nota 3. Cfr., inoltre, *inter alia*, DE SCHUTTER, secondo cui "The most important questions facing the international law of human rights relate to this renegotiation of the position of the State and to the renewed understanding of its links to the events it may or may not influence"; DE SCHUTTER, *Globalization and Jurisdiction: Lessons from the European Convention on Human Rights*, in *Baltic Yearbook of International Law*, 2006, pp.185-247, p. 187.

te sinallagmatiche dei rapporti inter-statali²²; dall'altro, esso comporta la rivitalizzazione in termini umanitari del potere statale, e ciò, appunto, mediante l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione per la protezione dei diritti umani. L'evoluzione in senso extraterritoriale dell'ambito di applicazione dei trattati diviene così il risultato di pressioni e condizionamenti cui oggi soggiace l'idea di sovranità nel diritto internazionale e nel diritto internazionale dei diritti umani in particolare: in tale ultimo ambito, in definitiva, la tendenza confermata dalla prassi è nel senso di disciplinare e sanzionare le condotte statali sulla protezione e promozione dei diritti umani, dentro e fuori i relativi ambiti di giurisdizione.

La normativa internazionale a tutela dei diritti umani influenza in maniera decisiva il modo di operare del diritto internazionale tradizionale e, per quel che ci riguarda più da vicino, l'interpretazione delle norme riguardanti l'ambito di applicazione dei trattati, ridimensionando l'enfasi tradizionalmente posta su sovranità e non ingerenza negli affari interni come pure sulla natura contrattualistica dei rapporti interstatali normalmente basati sul principio di reciprocità. In definitiva, il diritto internazionale sui diritti dell'uomo appare capace di riorientare le finalità dei principi che ruotano intorno alla sovranità (primariamente incaricati di garantire la pacifica coesistenza tra Stati), comportandone una ri-funzionalizzazione in termini umanitari²³.

In linea con quanto affermato, il fenomeno dell'applicazione extraterritoriale dei trattati appare, poi, intrinsecamente legato alla stessa peculiarità della normativa internazionale a protezione dei diritti umani, caratterizzata dall'inclinazione verso la protezione di valori universali, e suscettibile di rimodulare le relazioni strettamente territorialistiche tra governo e cittadini presenti sul suo territorio e sottoposti alla sua giurisdizione.

Le norme contenute nei trattati sui diritti umani imporrebbero così anche obblighi di natura collettiva, c.d. obblighi *erga omnes partes* esistenti nei confronti ed esigibili dalla generalità degli Stati contraenti dei trattati, tutti interes-

²² ZEMANEK, *The Legal Foundations of the International System: General Course on Public International Law*, in *Recueil des Cours*, Vol. 266, 1997, pp. 9-335. V. pure JENKS, *Law in the World Community*, London, 1967.

²³ Sul punto v. *The Responsibility to Protect*, Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, par. 2, in cui si enfatizza la progressione del concetto di sovranità "...from sovereignty as control to sovereignty as responsibility". Per una recente teorizzazione del ruolo della sovranità in termini umanitari si veda inoltre BENVENISTI, *Sovereigns as Trustees of Humanity: On the Accountability of States to Foreign Stakeholders*, in *American Journal of International Law*, 2013, pp. 295-333. Secondo l'Autore, la disciplina dei diritti umani incide significativamente su categorie classiche del diritto internazionale quali giurisdizione e sovranità, determinandone una rivisitazione in chiave umanitaria. Benvenisti attribuisce agli Stati il ruolo di *trustees of humanity*. In quest'ottica, il concetto di sovranità come "*trusteeship*" implicherebbe obblighi nei confronti dell'intera umanità e non esclusivamente nei confronti dei cittadini dello Stato o degli individui sottoposti alla sua giurisdizione.

sati all'osservanza del rispetto dei valori in essi contenuti²⁴. Come rilevato da autorevole dottrina, tali norme, vincolando al rispetto di doveri di natura oggettiva e non reciproca, risulterebbero sottratte inoltre alla libera disponibilità degli Stati e direttamente ascrivibili ad interessi di soggetti terzi²⁵.

Ed invero, diversamente dalla tradizionale fisionomia dei trattati classici, le convenzioni sui diritti umani identificherebbero direttamente gli individui quali destinatari della protezione ivi accordata, sottraendosi alle logiche meramente sinallagmatiche, al cd. *mutual exchange* tra le rispettive parti contraenti. L'emersione della categoria giuridica degli obblighi *erga omnes*, posti a tutela di valori collettivi propri dell'intera comunità degli Stati, nonché il riconoscimento degli individui come veri e propri destinatari di norme internazionali, sarebbero così elementi significativi in grado di determinare il parziale superamento delle rigide logiche contrattualistiche nei rapporti interstatali basati sul principio di reciprocità²⁶.

Le norme sui diritti umani, con la loro enfasi sul rapporto verticale tra Stato e individui, piuttosto che sulla tradizionale relazione orizzontale tra Stati, sarebbero quindi norme rivoluzionarie, poiché in grado di ridefinire il tradizionale fondamento sinallagmatico del diritto internazionale, superando l'idea che il trattamento degli individui sia materia soggetta alla *domestic jurisdiction* dello Stato.

Riconoscendo dunque la transizione nell'ordine internazionale "*from bilateral to community interests*" secondo la felice espressione del giudice Simma, i diritti umani contribuiscono a mettere in discussione i fondamenti del di-

²⁴ V. sul punto Comitato dei diritti umani, *General Comment no. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*, UN.Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 maggio 2004, par. 2, "Every State Party has a legal interest in the performance by every other State Party of its obligations. This follows from the fact that the 'rules concerning the basic rights of the human person' are *erga omnes* obligations and that, as indicated in the fourth preambular paragraph of the Covenant, there is a United Nations Charter obligation to promote universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms. Furthermore, the contractual dimension of the treaty involves any State Party to a treaty being obligated to every other State Party to comply with its undertakings under the treaty".

²⁵ PICONE, *Obblighi reciproci ed erga omnes degli stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento*, in STARACE (a cura di), *Diritto Internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano, 1983, pp. 15-135.

²⁶ La compiuta enunciazione della categoria giuridica degli obblighi *erga omnes* è riportata nel celebre passo della sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Barcelona Traction*, ove la Corte ha cura di precisare che "...in particular, an essential distinction should be drawn between the obligations of a State towards the international community as a whole, and those arising vis-à-vis another State in the field of diplomatic protection. By their very nature the former are the concern of all States. In view of the importance of the rights involved, all States can be held to have a legal interest in their protection; they are obligations *erga omnes*". Corte Internazionale di Giustizia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, sentenza del 5 febbraio 1970, par. 34.

ritto internazionale contemporaneo e ne determinano la diversificazione, la frammentazione, la crescente interpenetrazione con altri sistemi normativi e, come più volte ricordato, l'umanizzazione della disciplina nel suo complesso²⁷.

2.2. L'influenza del diritto internazionale dei diritti umani sul diritto internazionale. La specificità della normativa internazionale dei diritti umani e della sua interpretazione

Un ulteriore aspetto dell'influenza esercitata dal diritto internazionale dei diritti umani sul diritto internazionale pubblico riguarda le possibili implicazioni sui regimi tradizionali di regolazione del sistema, come quello relativo all'interpretazione dei trattati, con particolare riferimento, per quanto qui interessa, alle convenzioni multilaterali a protezione dei diritti dell'uomo.

Le convenzioni multilaterali a tutela dei diritti umani, al pari dei trattati internazionali classici, sono sottoposte, come si sa, al regime codificato dalle norme della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati²⁸.

La specificità della regolazione internazionale in materia di diritti umani e la peculiarità dei valori e dei beni giuridici protetti imporrebbero, secondo i più, in linea con i criteri indicati dall'art. 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969, la necessità di tener conto particolarmente, nel momento della interpretazione, dell'oggetto e dello scopo dei singoli trattati e ciò prima di tutto al fine di rispondere al quesito relativo al loro ambito di applicazione²⁹.

Il diritto dei trattati non fornisce, tuttavia, indicazioni precise sull'ambito di applicazione delle convenzioni al di fuori della sovranità territoriale delle Parti. La norma consuetudinaria codificata all'articolo 29 della Convenzione di

²⁷ SIMMA, *From Bilateralism to Community Interest in International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 250, 1994, pp. 217-384.

²⁸ In argomento cfr. in generale SUR, *L'interprétation en droit international public*, Paris, 1974; BERLIA, *Contribution à l'interprétation des traités*, in *Recueils des Cours*, 1965, vol. 114, p. 283 ss.; YASSEEN, *L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités*, in *Recueil des Cours*, 1976, III, vol. 151, p. 1 ss.; CANÇADO TRINDADE, *La interpretación de tratados en el Derecho internacional y la especificidad de los tratados de Derechos humanos*, in *Estudios en homenaje a E. Rey Caro*, Córdoba, 2002, p. 747 ss.; KOLB, *Interprétation et création du droit international. Esquisse d'une herméneutique moderne pour le droit international public*, Bruxelles, 2006; GARDINER, *Treaty Interpretation*, Oxford, 2008; FITZMAURICE (a cura di), *Treaty interpretation and the Vienna Convention*, Leiden, 2010, nonché i contributi su *Les techniques interprétatives de la norme internationale*, pubblicati in *Revue générale de droit international public*, 2011; BIANCHI-PEAT-WINDSOR (a cura di), *Interpretation in International Law*, Oxford 2015.

²⁹ Sul punto v., in particolare, CRAVEN, *Legal Differentiation and the Concept of the Human Rights Treaty in International Law*, in *European Journal of International Law*, 2000, pp. 489-519.

Vienna si limita invero a disciplinare l'operatività di tali strumenti in relazione all'intero territorio dello Stato³⁰. Secondo tale norma "salvo che un diverso intendimento non risulti dal trattato o non sia stato altrimenti accertato, un trattato vincola ciascuna delle parti per tutto l'insieme del suo territorio".

Sebbene l'articolo 29 sia stato interpretato da alcuni come suscettibile di creare una presunzione contraria all'applicazione extraterritoriale³¹, è altrettanto diffusa la convinzione secondo cui l'articolo in esame, limitandosi a disciplinare l'applicabilità dei trattati all'intero territorio degli Stati Parti, non consentirebbe di rispondere al quesito riguardante la loro potenziale applicabilità al di fuori dei confini spaziali dello Stato³². Non vi sarebbe dunque nel diritto internazionale pubblico, e nel diritto codificato dei trattati in particolare, alcuna presunzione a favore o contro l'applicazione delle convenzioni sui diritti umani al di là della sovranità territoriale degli Stati. Una tale interpretazione, che ci pare da condividere, è peraltro avallata già dall'articolo 25 dei *Draft Articles on the Law of Treaties* della Commissione di Diritto Internazionale, disposizione successivamente divenuta l'articolo 29 della Convenzione di Vienna nella sua attuale formulazione. A tal riguardo, infatti, la Commissione, pur riconoscendo che "...certain treaties are hardly susceptible of territorial application" riteneva di non dovere prendere posizione sull'applicazione dei trattati internazionali al di fuori del territorio dello Stato. Ed invero, secondo la Commissione, "...the law regarding the extraterritorial application of treaty could not be stated simply in the terms of the intention of the parties or of a presumption as to their intention. To attempt to deal with all the delicate problems of extraterritorial competence in the present article would be inappropriate and inadvisable"³³.

Indipendentemente da tale indicazione, da ritenersi comunque degna di nota, si può notare come il fenomeno della estensione spaziale delle convenzioni multilaterali oltre il territorio degli Stati rappresenti il risultato di una parallela interpretazione evolutiva del medesimo articolo 29 sul diritto dei trattati, e ciò in linea con la necessità di interpretare le convenzioni sui diritti umani alla luce della specialità del loro oggetto e scopo, elementi che, come anticipato, sembrerebbero distinguerle dalla generalità dei trattati internazionali.

³⁰ MILANOVIC, *Extraterritorial Application* cit., p. 13. Sul tema vedi estensivamente RUSSO, *Nuove pronunce sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi previsti nei trattati sui diritti umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, pp. 771-790.

³¹ DENNIS, *Application of Human Rights Treaties Extraterritorially in Times of Armed Conflict and Military Occupation*, in *American Journal of International Law*, 2005, pp. 119-141.

³² MILANOVIC, *ibidem*.

³³ International Law Commission, *Draft Articles on the Law of Treaties with Commentaries*, 2 *Yearbook of the International Law Commission*, 1966, vol. II, p. 187. Sul punto v. inoltre, KARAGIANIS, *Article 29*, in CORTEN, KLEIN (a cura di), *Les Conventions de Vienne sur les droit des traités. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2006, pp. 1189-1245.

Se è vero, infatti, che l'articolo 29 della Convenzione di Vienna è stato formulato in un'epoca in cui l'interpretazione dei trattati appariva condizionata dalla finalità di tutelare la sovranità fra gli Stati, oggi l'interpretazione di tali strumenti di tutela dovrebbe in qualche misura tenere conto di una rinnovata concezione delle relazioni interstatali, oltre che, e soprattutto, delle speciali finalità dei trattati sui diritti umani, identificabili essenzialmente nella protezione della dignità umana, e ciò indipendentemente da preordinate localizzazioni spaziali o geografiche.

Secondo la dottrina e la prassi favorevole all'applicazione extraterritoriale delle convenzioni internazionali in parola, la peculiarità della normazione in materia di diritti umani e la particolare sensibilità sviluppatasi in relazione a tale materia guiderebbero l'interpretazione dei trattati secondo il noto principio del c.d. effetto utile³⁴. In particolare, l'interpretazione secondo il principio appena richiamato imporrebbe di privilegiare l'operatività del criterio di natura teleologica e, dunque, l'obbligo di ritenere prevalente la tutela effettiva delle garanzie enunciate nei trattati rispetto alle preoccupazioni di salvaguardia della sovranità statale.

Le convenzioni sui diritti dell'uomo opererebbero quindi in maniera diversa rispetto alla categoria dei trattati classici, fondati sulla logica della reciprocità e del mutuo scambio tra Parti contraenti, assumendo caratteri tipici di un vero e proprio *self-contained regime*³⁵. Tali convenzioni, come dicevamo, per via della specialità dei valori protetti, farebbero così sorgere in capo agli

³⁴ Sul punto si veda la prassi costante del Comitato sui diritti umani, che in diverse occasioni si è pronunciato sulla necessità di interpretare le convenzioni sui diritti umani in modo da condurre alla maggiore protezione possibile dei diritti e delle libertà ivi previste, in linea con il principio di buona fede. A tal proposito, si vedano le più recenti Osservazioni Conclusive adottate dallo stesso Comitato nei confronti di Israele in cui si ribadisce l'applicabilità delle convenzioni sui diritti umani ai territori palestinesi occupati: "The State Party should interpret the Covenant in good faith, in accordance with the ordinary meaning to be given to its terms in their context, including subsequent practice, and in light of the object and purpose of the Covenant, and review its legal position so as to acknowledge the extraterritorial application of the Covenant under certain circumstances, as outlined, inter alia, in the Committee's general comment No. 31 (2004) on the nature of the general legal obligation imposed on States parties to the Covenant. In this respect, the Committee reiterates and underscores that the Covenant applies with regard to all conduct by the State party's authorities or agents adversely affecting the enjoyment of the rights enshrined in the Covenant by persons under its jurisdiction regardless of the location." Comitato dei diritti umani, *Concluding Observations Israel*, UN Doc. CCPR/C/ISR/CO/4, 21 novembre 2015, par. 5.

³⁵ CRAVEN, *Legal Differentiation*, cit., pp. 500-502. Per una visione in parte alternativa, vedi SIMMA, il quale, pur riconoscendo che i trattati sui diritti umani contengono delle caratteristiche particolari rispetto alla generalità dei trattati classici, tali differenze non apparirebbero "...as profound as some observers among the human rights community appear to think. In particular, human rights treaties do not constitute self-contained regimes decoupled from the general law of treaties and of State responsibility". SIMMA, *How distinctive are Treaties Representing Collective Interest? The case of Human Rights Treaties*, in GOWLAND-DEBBAS (a cura di), *Multilateral Treaty-Making*, The Hague, 2007, pp. 83-88, p. 87.

Stati obblighi di natura oggettiva o non contrattuale. Il principio della specialità dei trattati sui diritti umani, oltre ad essere autorevolmente sostenuto in dottrina, ha costituito anche un argomento ricorrente invocato dagli organismi di controllo e monitoraggio chiamati a pronunciarsi sulla natura degli obblighi convenzionali e sull'ambito di applicazione dei diritti garantiti.

Gli *human rights treaty-bodies*, istituiti da specifici trattati in materia, come i Comitati onusiani o le Corti operanti in alcuni sistemi regionali, ma anche la stessa Corte Internazionale di Giustizia, hanno variamente interpretato le norme delle convenzioni sui diritti umani, valorizzandone le speciali finalità rispetto ai trattati internazionali classici³⁶.

Ad esempio, la Corte Europea dei diritti umani, nel famoso caso *Irlanda c. Regno Unito*, si è espressa nel senso che la categoria dei trattati sui diritti umani "...comprises more than mere reciprocal engagements between contracting States", e che la natura della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo sarebbe tale da stabilire "...a public order which is of an objective nature and protect the fundamental rights of individuals than the interests of contracting states"³⁷. I trattati sui diritti umani obbligherebbero così le Parti Contraenti ad adottare un determinato tipo di condotta "...which does not manifest itself as a contractual exchange between state parties"³⁸.

Come già sostenuto dalla Commissione Europea dei diritti dell'uomo nel caso *Austria c. Italia*, sulla base della presunta natura quasi-costituzionale dei trattati sui diritti dell'uomo, tali fonti del diritto internazionale imporrebbero "...obligations towards all the world rather than a particular State, absolute obligations without any place for reciprocity"³⁹. In quest'ottica gli obblighi posti in capo alle Alte Parti Contraenti della Convenzione sarebbero da considerarsi "...essentially of an objective character, being designed rather to protect the fundamental rights of individual human beings from infringements by any

³⁶ Sul punto v. DECAUX, *La Cour internationale de Justice et le droits de l'homme*, in *Studi Arangio-Ruiz*, II, Napoli 2004, p. 921 ss.; GAJA, *Does the European Court of Human Rights Use its Stated Methods of Interpretation?*, in *Studi in onore di F. Capotorti*, Milano, 1990, I, p. 213 ss.; HENNEBEL, *La Jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies: le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son mécanisme de protection individuelle*, Bruxelles, 2007. Sull'interpretazione della Convenzione europea dei diritti umani, cfr., in particolare, PUSTORINO, *L'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella prassi della Commissione e della Corte di Strasburgo*, Napoli, 1998; LETSAS, *A Theory of interpretation of the European Convention of Human Rights*, Oxford, 2009.

³⁷ Secondo la Corte, a differenza dei trattati classici, la Convenzione creerebbe "...over and above a network of mutual, bilateral undertakings, objective obligations, which in the words of the Preamble, benefit from a collective enforcement"; Corte Europea dei diritti umani, *Irlanda c. Regno Unito*, ricorso n. 5310/71, sentenza del 18 Gennaio 1978, par. 239.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Commissione Europea dei diritti umani, *Austria c. Italia*, ricorso n. 788/60, decisione sulla ricevibilità dell'11 gennaio 1961, par. 138.

of the High Contracting Parties than to create subjective and reciprocal rights for the High Contracting Parties themselves”⁴⁰.

Sulla scorta di quanto detto, le norme sui diritti umani, in quanto espressione di un nuovo ordine pubblico internazionale non potrebbero che essere interpretate alla luce del principio della effettività della tutela, e ciò indipendentemente dalla localizzazione geografica e dalla valutazione della legalità secondo il diritto internazionale dei comportamenti statali lesivi dei diritti tutelati dai trattati.

Il principio della “supremazia” delle convenzioni multilaterali sarebbe inoltre legato al fenomeno della presunta “costituzionalizzazione” della disciplina dei diritti umani⁴¹ e, conseguentemente, alla sua peculiare collocazione nell’ambito della gerarchia delle fonti del diritto internazionale⁴².

A margine di quanto rilevato, ci pare di potere affermare che la valorizzazione dell’applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti dell’uomo costituisca il portato dei due fenomeni sopra richiamati, entrambi più ampiamente riconducibili, come già evidenziato, all’influenza del diritto dei diritti umani sul diritto internazionale classico. Per un verso, essa appare legata alla qualità intrinseca della normazione contenuta nei trattati sui diritti dell’uomo, tesa a valorizzare l’universalità della tutela dei diritti indipendentemente da prefissate coordinate spaziali e volta al superamento della logica del dominio riservato nella regolazione delle relazioni Stato-individuo. Per altro verso, l’estensione spaziale delle convenzioni multilaterali oltre il territorio dello Stato rappresenta, come dicevamo, espressione manifesta dell’evoluzione dei paradigmi tradizionali della sovranità e della giurisdizione⁴³.

Tanto si ricava in definitiva dall’evoluzione dei contenuti originari della nozione di *jurisdiction* e dalla acquisita autonomia della stessa idea di giurisdizione nella materia e nei trattati sulla protezione dei diritti umani, evoluzione che tratteremo in estrema sintesi nei paragrafi seguenti.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Sul processo di costituzionalizzazione del diritto internazionale dei diritti umani, vedi DE SENA-SACCUCCI, *Diritti fondamentali*, in FLORES, GROPPI, PISILLO MAZZESCHI, (a curadi), *Diritti umani: Cultura dei diritti e dignità della persona nell’epoca della globalizzazione- Dizionario*, Torino, 2007, pp. 376-382.

⁴² DE SCHUTTER, *International Human Rights Law*, cit., Cambridge, 2014.

⁴³ V. *infra* ai paragrafi 4-4.2.

3. La nozione di “giurisdizione” quale presupposto per la determinazione dell’ambito di applicazione spaziale dei trattati sui diritti umani

Dato conto delle trasformazioni che hanno dato origine al fenomeno dell’applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani e del quadro teorico generale in cui esso si colloca, occorre dunque precisare ed analizzare la fisionomia della più volte evocata nozione di *jurisdiction*, quale presupposto fondamentale per la determinazione della applicabilità spaziale delle convenzioni in parola.

Il diritto convenzionale richiede ugualmente la ricorrenza di un preciso requisito procedurale affinché una istanza giurisdizionale o quasi-giurisdizionale possa pronunciarsi sulla responsabilità dello Stato per la commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani⁴⁴.

In conformità alla formulazione testuale dei trattati, il quesito sull’individuazione del loro ambito spaziale di applicazione e, dunque, l’eventuale estensione delle tutele in essi enunciate al di fuori del territorio dello Stato, sono evidentemente dipendenti dal significato di volta in volta attribuibile alla nozione di *jurisdiction*.

Dal punto di vista sostanziale ci si è chiesti in primo luogo se la nozione di giurisdizione contenuta nei trattati debba essere identificata *tout court*

⁴⁴ La delimitazione della tutela accordata dai trattati sui diritti umani secondo i predetti parametri giurisdizionali è criticata da diversi autori. Secondo alcuni, vi sarebbe un paradosso nell’idea per cui il regime della responsabilità per la violazione dei diritti umani di fatto si differenzerebbe rispetto all’ordinario regime dell’illecito, notoriamente disgiunto da precise collocazioni spaziali. Ed invero, in linea con le norme sulla responsabilità statale, gli elementi costitutivi dell’illecito sono da rinvenirsi nell’attribuzione e nella violazione di un obbligo internazionale, indipendentemente dal luogo di commissione dell’atto.

Sul punto cfr. la posizione di autorevole dottrina che tende a ricondurre il fenomeno della estensione della giurisdizione degli Stati Parti dei trattati sui diritti umani alle norme sull’imputazione dell’illecito internazionale, CONDORELLI, *L’imputation a l’Etat d’un fait internationalement illicite: solutions classiques et nouvelles tendances*, in *Recueil des Cours de l’Académie de droit international de La Haye*, vol.189, 1984, pp. 9-221. ; ID *Il luogo di commissione dell’illecito e la responsabilità internazionale degli Stati per violazione dei diritti dell’uomo*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà* (Scritti in onore di Paolo Barile), Padova, 1990, pp. 566-570. Per una posizione in parte analoga, secondo cui l’identificazione della nozione di giurisdizione nei trattati sui diritti dell’uomo rappresenterebbe un mero requisito procedurale, una “short hand expression”, dovendosi la responsabilità per la violazione dei diritti umani verificarsi sulla base delle norme in materia di imputazione dell’illecito, secondo il paradigma “facticity determines normativity”, cfr. SCHEININ, *Extraterritorial Effect of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in COOMANS- KAMMINGA (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, Oxford, 2004, pp. 73-81. Cfr. inoltre GOODWIN-GILL, *The Extraterritorial Reach of Human Rights Obligations: A Brief Perspective on the Link to Jurisdiction*, in BOISSON DE CHAZOURNES-KOHEN (a cura di), *International Law and the Quest for Its Implementation. Liber amicorum Vera Gowlland-Debbas*, Leiden, 2010, pp. 293-308.

con quella di territorio o se, in ossequio al principio di universalità che caratterizza la disciplina dei diritti umani, gli Stati Parti possano essere considerati responsabili per le condotte lesive perpetrate sul territorio altrui, o i cui effetti si riverberino su individui situati oltre confine.

L'accoglimento dell'una o dell'altra prospettiva ha evidentemente conseguenze significative sulla interpretazione dell'ambito di applicazione spaziale delle convenzioni multilaterali, oltre che sulle posizioni soggettive dei singoli individui.

Al fine di interpretare correttamente le clausole di giurisdizione enunciate nei trattati, nel tentativo di rispondere al quesito circa l'applicabilità spaziale di tali strumenti di tutela, appare quindi necessario concentrare l'attenzione sul significato e sulle funzioni della nozione di giurisdizione nel diritto internazionale generale, prima di procedere all'analisi della corrispondente nozione maturata nel contesto del diritto convenzionale dei diritti umani.

3.1. La nozione di "giurisdizione" nel diritto internazionale generale

In linea con le concezioni classiche del diritto internazionale come diritto della convivenza fra Stati ugualmente sovrani, le norme sulla giurisdizione svolgono la funzione fondamentale di delimitare l'esercizio del potere di governo dello Stato nell'ambito del proprio territorio.

In diritto internazionale la nozione di giurisdizione è così strettamente connessa con il concetto di sovranità, intesa nella sua accezione tradizionale come il diritto del "sovrano" di esercitare in modo esclusivo poteri di imperio sulla propria comunità territoriale, in maniera indipendente rispetto alle interferenze di altri Stati. Parallelamente, ogni Stato ha l'obbligo di astenersi dall'esercitare il proprio potere di governo in territorio altrui e dal realizzare con i propri organi condotte di natura coercitiva o azioni suscettibili di essere coercitivamente attuate⁴⁵.

La giurisdizione costituisce una dimensione, un ingrediente, una conseguenza della sovranità, e legittima gli Stati, tutti ugualmente indipendenti, ad adottare ed applicare proprie leggi nei confronti di quanti si trovino stanziati presso una determinata comunità territoriale⁴⁶. La disciplina della sovranità territoriale caratterizza l'intero diritto internazionale come ordinamento giuridico improntato al rispetto dei principi di reciprocità e non intervento, delimitando il

⁴⁵ SAPIENZA, *Il principio del non intervento negli affari interni*, cit., *passim*.

⁴⁶ MANN, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, in RCADI, Vol. 111, 1964, pp.1-162; ID. *The Doctrine of International Jurisdiction Revisited after Twenty Years*, Vol. 186, in RCADI, 1984, pp. 9-116.

campo e l'estensione della giurisdizione all'interno dei confini spaziali dello Stato⁴⁷.

In quanto attributo stesso della sovranità, la *jurisdiction* collega la legalità dell'esercizio del potere statale alla presenza di determinati presupposti. La sovranità corrisponderebbe dunque al potere dello Stato, regolato dal diritto internazionale, di disciplinare la condotta di persone fisiche e giuridiche nell'ambito del proprio territorio, e di agire, in presenza di date condizioni, attraverso atti legislativi, atti esecutivi e comandi giudiziari⁴⁸.

La funzione delle norme sulla giurisdizione in diritto internazionale generale è evidentemente quella di regolare le competenze statali, al fine di consentire la pacifica coesistenza nell'ordine giuridico internazionale e salvaguardare l'indipendenza delle singole entità statuali dall'ingerenza politica ed economica di Stati dominanti⁴⁹. La delimitazione delle rispettive competenze statali è compiuta attraverso l'imposizione di limiti all'esercizio dei poteri di governo, e la disciplina delle conseguenze di un eventuale abuso o esercizio illegittimo della giurisdizione statale⁵⁰.

⁴⁷ La regola sulla sovranità territoriale e sul rispetto del principio del non intervento degli affari interni è notoriamente illustrata nel famoso *dictum* dell'arbitro Huber nel caso dell'Isola di Palmas, ove il principio della "exclusive competence of the State in regard to its own territory" viene definito come "the point of departure in settling most questions that concern international relations". Corte Permanente d'Arbitrato, *Caso dell'Isola di Palmas (o Miangas)*, (Stati Uniti d'America c. Paesi Bassi), sentenza del 4 aprile 1928.

⁴⁸ Le norme sulla giurisdizione determinano così l'ambito di estensione e applicazione *ratione loci* e *ratione personae* delle leggi dello Stato. Sul punto cfr. MANN, "Laws extend so far as, but no further than the sovereignty of the State which puts them into force nor does any legislator normally intend to enact laws which apply to or cover persons, facts, events or conduct outside the limits of his State's sovereignty. Since every State enjoys the same degree of sovereignty, jurisdiction implies respect for the corresponding rights of other States. To put it differently, jurisdiction involves both the right to exercise it within the limits of State's sovereignty and the duty to recognize the same rights of other States. Or, to put the same idea in positive and negative form, the State has the right to exercise jurisdiction within the limits of its sovereignty, but it is not entitled to encroach upon the sovereignty of other States"; ID., *The Doctrine of International Jurisdiction Revisited after Twenty Years*, cit., p. 20. Vedi anche ID., *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, cit.. Sul punto cfr. inoltre estensivamente RYNGAERT, secondo cui "...guaranteeing a peaceful coexistence between States through erecting jurisdictional barriers which states are not supposed to cross, the law of jurisdiction is one of the building blocks of the classical billiard ball view of international law as a negative law of State coexistence"; RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, Oxford, 2008, p. 6.

⁴⁹ Sul punto vedi MANN, secondo cui "Jurisdiction is concerned with what has been described as one of the fundamental function of public international law.. the function of regulating and delimiting the respective competences of States. The State has the right to exercise jurisdiction within the limits of its sovereignty, but it is not entitled to encroach upon the sovereignty of other States". ID, *The doctrine of International jurisdiction Revised*, cit., p. 20.

⁵⁰ Il principio è espresso nella nota decisione sul caso *Lotus* della Corte Permanente di Giustizia Internazionale del 1927: "Failing the existence of a permissive rule failing the existence of a permissive rule to the contrary it.. (a state)... may not exercise its power in any form in the territory of another State. In this sense jurisdiction is certainly territorial; it cannot be ex-

In definitiva, le norme sulla *jurisdiction* si pongono l'obiettivo di assicurare che gli Stati si astengano dall'esercitare il proprio potere di imperio in ambiti soggetti al dominio riservato di altri Stati, nel rispetto del principio di natura consuetudinaria del non intervento negli affari interni e dell'eguaglianza sovrana di tutti i soggetti che compongono la comunità internazionale.

In ossequio alla definizione sostenuta in dottrina, e avallata dalla giurisprudenza internazionale, la giurisdizione dello Stato costituisce un concetto di natura differenziata secondo la nota formulazione tripartita di *jurisdiction to legislate, jurisdiction to enforce e jurisdiction to adjudicate*

In particolare, la giurisdizione prescrittiva consiste nella facoltà dello Stato di regolare determinate condotte di soggetti che si trovino sul suo territorio, o alternativamente, in presenza di particolari basi di giurisdizione o criteri di collegamento, di soggetti posti al di fuori della relativa sfera di sovranità territoriale. La giurisdizione esecutiva attiene, invece, al potere dello Stato di compiere atti di natura coercitiva volti ad assicurare il rispetto delle proprie leggi e provvedimenti.

Infine, la giurisdizione "giudicativa" consente allo Stato di sottoporre a procedimento giudiziario, e quindi al sindacato dei propri tribunali persone fisiche o giuridiche⁵¹.

In linea con la fisionomia classica del diritto internazionale, il principio di territorialità costituisce tradizionalmente la prima e più importante base per l'esercizio della giurisdizione statale, che si esplica nel potere di governo sul territorio dello Stato e su atti che sono stati commessi su quel territorio o da cittadini dello Stato.

L'accresciuta interdipendenza che caratterizza le relazioni internazionali contemporanee e la richiamata tendenza alla "deteritorializzazione" del diritto internazionale ha determinato una profonda crisi del paradigma esclusivamente territorialista dell'esercizio della giurisdizione statale.

exercised by a State outside its territory except by virtue of a permissive rule derived from international custom or from a convention. Corte Permanente di Giustizia Internazionale, S.S. *Lotus (France.v Turkey)*, Series A, No. 10.

⁵¹ La distinzione tripartita assume particolare importanza nella misura in cui il diritto internazionale sembrerebbe delimitare in maniera differenziata l'esercizio delle suddette forme di competenza statale. Appare esservi, infatti, in dottrina e in giurisprudenza, un consenso più o meno generalizzato secondo cui, se gli Stati possono esercitare giurisdizione extraterritoriale prescrittiva, in presenza di uno dei criteri di collegamento previsti dal diritto internazionale, a meno che non vi sia una regola che espressamente lo proibisca, la giurisdizione esecutiva avrebbe invece natura essenzialmente territoriale, non potendo gli Stati dare esecuzione a propri provvedimenti sul territorio di un altro Stato, in mancanza del consenso di quest'ultimo. L'ipotesi di scuola prevede l'esempio secondo cui uno Stato, legittimato ad applicare la propria legislazione penale ai suoi cittadini che si trovino all'estero, non potrebbe tuttavia procedere ad indagini o alla cattura di questi ultimi senza il consenso dello Stato territoriale, se non incorrendo in una manifesta violazione del diritto internazionale.

Il carattere eccezionale della giurisdizione extraterritoriale e la c.d. *presumption against extraterritoriality* sono prepotentemente messi in discussione dal progressivo interesse degli Stati ad espandere competenze e poteri nel quadro transnazionale e, conseguentemente, a regolare in maniera crescente situazioni al di fuori della propria sovranità territoriale⁵².

A tale riguardo, se le norme di diritto internazionale generale regolano primariamente l'esercizio della giurisdizione "territoriale", esse sono ulteriormente chiamate a disciplinare la legalità delle ipotesi eccezionali di giurisdizione prive di un legame o nesso territoriale (extra-territoriale), ossia di quelle situazioni in cui uno Stato rivendichi una "competenza" a regolare alcuni fatti sulla base di un contatto con il destinatario di un proprio atto, di natura non esclusivamente territoriale⁵³.

La giurisdizione extraterritoriale si identifica così con i casi di esercizio del potere di governo su persone, beni o attività prive di uno stretto legame territoriale con lo Stato interessato, ove quest'ultimo vanta la facoltà di disciplinare determinati eventi sulla base di criteri ulteriori di giurisdizione rispetto al principio di stretta territorialità. Indipendentemente dall'approccio adottato di volta in volta nella prassi, si ritiene comunque pacifico che lo Stato sia tenuto ad esibire un nesso sufficiente, un interesse concreto nei confronti di un determinato evento o condotta al fine di potere esercitare la giurisdizione prescrittiva ai sensi del diritto internazionale generale. A questo proposito, il diritto internazionale consente agli Stati di applicare unilateralmente la propria legislazione sulla base dell'individuazione di specifici criteri di collegamento o basi di giurisdizione, tutti accomunati dall'interesse primario di disciplinare una condotta che presenti elementi rilevanti di collegamento con il territorio, ma che abbia avuto luogo al di fuori dell'ambito della sovranità territoriale⁵⁴.

La pretesa degli Stati di rivendicare in misura crescente l'esercizio della giurisdizione extraterritoriale sulla base dell'operatività di criteri di giurisdizione altri e ulteriori rispetto al principio di territorialità è venuta diffusamente in rilievo nella prassi, soprattutto nell'ambito dell'esercizio della giurisdizione statale in materia penale.

⁵² In definitiva è agevole notare come l'idea suprema della sovranità territoriale come principio cardine del diritto internazionale, e la stessa nozione di giurisdizione, siano oggi sottoposti a graduali pressioni sia nel diritto internazionale, sia nel diritto internazionale dei diritti umani. Sul punto v. GONDEK, il quale sostiene che: "A certain coincidence may be also observed between the evolution of the concept of sovereignty, gradually eroded by the development of international law, and the parallel expansive development of the law in jurisdiction. As the idea of sovereignty became more and more limited by various factors, including the development of human rights law, the concept of jurisdiction evolved as well, in line with principles that earlier would be considered incompatible with state sovereignty"; GONDEK, *The Reach of Human Rights Treaties in a Globalising World*, cit., p. 49.

⁵³ RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, cit., p. 6.

⁵⁴ *Ibidem*.

Il principio di stretta territorialità in base al quale lo Stato avrebbe giurisdizione per crimini da chiunque commessi sul proprio territorio e, correlativamente, nessun potere per ciò che concerne i crimini commessi sul territorio altrui, ha subito tradizionalmente notevoli estensioni attraverso l'elaborazione di ulteriori criteri di *jurisdiction*, ed in particolare, dei principi di nazionalità, personalità passiva, di protezione, della dottrina degli effetti, della giurisdizione universale. Ciò ha comportato una notevole espansione delle pretese statali volte a regolamentare l'ambito di applicazione delle leggi penali, di volta in volta nei confronti di propri cittadini, in relazione alla lesione di particolari prerogative statali o, alternativamente, sulla base della necessità di perseguire crimini ritenuti lesivi dell'interesse dell'intera comunità internazionale.

L'applicazione del principio di nazionalità, ad esempio, è ampiamente considerata legittima dalla prassi e dalla *communis opinio* degli Stati. Diverse nazioni dell'Europa continentale prevedono, infatti, la possibilità di perseguire penalmente i propri cittadini anche per reati che questi abbiano commesso al di fuori del territorio dello stato⁵⁵.

Ulteriori temperamenti alla regola della stretta territorialità per l'esercizio della *extraterritorial jurisdiction* in maniera penale vengono poi in rilievo attraverso la pretesa degli Stati di regolare condotte sulla base del principio di personalità passiva⁵⁶, e del principio di protezione⁵⁷. Entrambi i predet-

⁵⁵ Sebbene i paesi di *common law* tendono a restringere tale possibilità con riguardo ai crimini commessi da propri cittadini all'estero che siano di una certa gravità, gli stessi non sembrano avere eccepito o protestato contro l'uso frequente del principio di nazionalità da parte di altri Stati ai fini dell'esercizio della giurisdizione extraterritoriale prescrittiva in materia penale. V. sul punto i casi *Nottebohm e Barcelona Traction* in cui si fa riferimento all'esistenza di un "genuine link" tra lo Stato e l'individuo ai fini dell'esercizio extraterritoriale della giurisdizione. Corte Internazionale di Giustizia, *Nottebohm Case, (Liechtenstein v. Guatemala)*, sentenza del 6 Aprile 1955. Corte Internazionale di Giustizia, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain)*, sentenza del 5 febbraio 1970.

⁵⁶ Il principio di personalità passiva costituisce un ulteriore criterio di collegamento frequentemente invocato dagli Stati al fine di esercitare giurisdizione penale su soggetti che abbiano commesso reati nei confronti di propri cittadini all'estero. L'elaborazione di tale principio risale al caso *Cutting* del 1886, avente ad oggetto la pubblicazione in Texas di affermazioni diffamatorie da parte di un cittadino americano nei confronti di un cittadino messicano. Il criterio di personalità passiva è stato a lungo criticato per due ragioni. In primo luogo, secondo i più, esso comporterebbe una interferenza eccessiva negli affari interni di un altro Stato, dal momento che questo non sarebbe libero di prescrivere e applicare le sue leggi penali a riparo da interferenze esterne (nella specie, prevedere precisi standard di condotta per fatti avvenuti nel suo territorio). Inoltre tale principio, inteso in maniera piuttosto flessibile, presterebbe il fianco a possibili reclami di esercizio della giurisdizione al fine di legittimare l'applicazione extraterritoriale di provvedimenti per offese o reati sgraditi allo Stato, ad esempio reati politici, o offese contro i suoi interessi economici. Il principio in esame è oggi previsto da diverse legislazioni penali, le quali consentono, sulla base del cd. principio di *dual criminality* di esercitare la giurisdizione a condizione che anche la *lex loci* qualifichi un medesimo fatto come fattispecie di rilevanza penale, e ciò al fine di temperare eventuali conflitti di giurisdizione. Allo stesso modo il principio di personalità passiva è utilizzato dalla legislazione di numerosi paesi in materia

ti principi si riferiscono alla possibilità di esercizio della giurisdizione a seguito della violazione di interessi primari dello Stato nei confronti del quale sia stato commesso un illecito, perpetrato alternativamente nei confronti dei suoi cittadini, o in quanto attentato alla personalità del medesimo Stato.

Un altro principio su cui gli Stati hanno fondato le loro rivendicazioni ai fini dell'ampliamento della sfera della loro giurisdizione, è rappresentato dalla ben nota dottrina degli effetti, che ha avuto la sua massima espansione nel diritto dell'*antitrust*, soprattutto negli Stati Uniti⁵⁸. Sulla base della constatazione che le relazioni economiche transnazionali producono effetti anche in nazioni diverse rispetto al luogo in cui la condotta competitiva si è originariamente prodotta, tale dottrina si basa sull'idea secondo cui la giurisdizione si radicherebbe ogni volta che un atto produca effetti all'interno del territorio dello Stato, indipendentemente dal luogo di commissione del medesimo atto⁵⁹.

Infine, a partire dalla metà del secolo appena trascorso la prassi degli Stati ha subito una importantissima evoluzione verso il riconoscimento unilaterale di giurisdizione statale extraterritoriale secondo il principio della "giurisdizione universale", e ciò sulla base della cristallizzazione di norme internaziona-

di terrorismo ed è sempre più invocato per determinati reati di particolare gravità, oggetto di convezioni internazionali, circostanza che allevia in parte le predette critiche circa la necessità di rispettare la sovranità degli altri Stati e i diritti degli individui suscettibili di essere perseguiti per la commissione di tali reati. Vedi ad esempio, l'articolo 5(1) della Convenzione sulla presa di ostaggi ai sensi del quale: Ogni Stato contraente prende le misure necessarie per stabilire la propria competenza giurisdizionale in merito ai reati previsti all'articolo 1 quando questi sono perpetrati: a) sul suo territorio o a bordo di una nave o di un aeromobile immatricolato in detto Stato; b) da qualsiasi suo cittadino oppure, se detto Stato lo ritiene opportuno, dagli apolidi che hanno la dimora abituale sul suo territorio; c) per costringerlo a compiere un atto o a astenersene, oppure d) contro un ostaggio che è cittadino di detto Stato, se quest'ultimo lo ritiene opportuno.

⁵⁷ Il principio di protezione prevede che lo Stato possa esercitare la giurisdizione su stranieri che abbiano compiuto all'estero atti lesivi o pregiudizievoli per la sicurezza e per la personalità dello Stato. Il principio si giustifica dunque con la necessità di proteggere interessi vitali dello Stato dal momento che lo Stato sul cui territorio si è verificato l'illecito potrebbe rifiutare l'estradizione del reo, o eventualmente sulla base del fatto che tali Stati siano privi di una legislazione a tutela della sicurezza o l'integrità di altri Stati..

⁵⁸ Sul tema v. LUZZATTO, *Stati stranieri, e giurisdizione nazionale*, Milano, 1972; PICONE, *L'applicazione extraterritoriale delle regole sulla concorrenza e il diritto internazionale*, in *Il fenomeno delle concentrazioni di imprese nel diritto interno e internazionale*, Padova, 1989.

⁵⁹ La teoria degli effetti è stata variamente utilizzata dagli Stati Uniti per giustificare l'applicazione della propria legislazione antitrust ad imprese operanti all'estero. Molti autori, tra cui Meessen, hanno criticato tale teoria, capace di comportare una indebita interferenza negli interessi economici di tali paesi, richiamando all'utilizzo del criterio della ragionevolezza per far sì che gli interessi degli altri stati vengano presi in considerazione, dovendosi ritenere prevalenti se meritevoli di tutela rispetto all'interesse degli stati che agiscono oltre il proprio potere d'imperio. MEESEN, *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, London, 1996.

li volte alla punizione di particolari categorie di crimini di gravità universalmente riconosciuta, a volte oggetto di specifiche convenzioni internazionali⁶⁰.

3.2. Segue: *Public International Law Approaches to Jurisdiction*

La crescente aspirazione degli Stati ad agire al di là della propria sfera di giurisdizione, con l'intento di prescrivere e applicare le proprie norme in relazione ad eventi accaduti al di fuori del proprio territorio, si scontra evidentemente con la pretesa di un altro Stato a delimitare una siffatta aspirazione, determinando veri e propri conflitti di giurisdizione tra le parti.

Gli approcci teorici maturati con riferimento al c.d. *public international law of jurisdiction* sono così volti ad analizzare i diversi e possibili modelli di regolazione dell'esercizio della giurisdizione statale e a garantire che le concorrenti aspirazioni sovrane degli Stati siano debitamente prese in considerazione al fine di consentire una pacifica coesistenza ed efficace *governance* delle interazioni tra ordinamenti e soggetti nell'ordine globale.

In assenza di una prassi consolidata in materia, la dottrina internazionalistica si è a lungo interrogata sui presupposti e sulla legalità dell'esercizio della c.d. giurisdizione extraterritoriale, a ragione della potenziale interferenza che una siffatta estensione dell'ambito di applicazione dei poteri di governo statali comporta negli affari interni di un altro Stato.

Tradizionalmente, dottrina e giurisprudenza hanno fatto riferimento a due approcci classici di differente natura al fine di spiegare la fisionomia della teoria della *jurisdiction* in diritto internazionale generale.

Secondo una prima impostazione, risalente alla notissima decisione della Corte Permanente di Giustizia Internazionale nel caso *Lotus* del 1927- pronuncia che costituisce ancora oggi un precedente di notevole rilievo variamente invocato dagli Stati al fine di espandere la propria giurisdizione- gli Stati sarebbero liberi di esercitare giurisdizione extraterritoriale prescrittiva, e quindi di affermare unilateralmente l'applicazione delle proprie leggi a condotte che abbiano luogo al di fuori del loro territorio, in assenza di una norma di diritto internazionale che espressamente ne preveda il divieto⁶¹.

⁶⁰ Adde nota sulla Giurisdizione universale. Esempio: Cfr. CARREAU, *La compétence universelle au regard du droit international*, in *Mélanges Bouloc*, Paris, 2006, p. 92 ss. CALIGIURI, *L'obbligo aut dedere aut iudicare nel diritto internazionale*, Milano 2011.

⁶¹ Altrimenti detto, alla luce di una tale impostazione, non sarebbe necessario identificare una norma di diritto internazionale che espressamente consenta agli Stati di potere regolare condotte o fatti che presentino un elemento di estraneità rispetto all'ambito della propria sovranità territoriale nella misura in cui sia rinvenibile un effettivo criterio di collegamento con essi, ma piuttosto accertare la mancanza di una specifica disposizione di diritto internazionale che ne inibisca l'esercizio. A tal riguardo, secondo la Corte, "It does not, however, follow that

Secondo un orientamento maggiormente restrittivo e che affonda le sue radici nella prassi internazionale più recente, gli Stati potrebbero esercitare la loro giurisdizione prescrittiva solo ed esclusivamente in presenza di una norma di diritto internazionale che espressamente lo consenta, conferendo loro un titolo sulla base di espresi criteri di collegamento⁶².

L'evoluzione in parola della nozione di *jurisdiction* nel diritto internazionale contemporaneo appare, dunque, espressione del conflitto costante tra la pretesa di esercizio della giurisdizione da parte di uno Stato che tende ad espandere il proprio potere di disciplinare determinati atti o fatti al di là del proprio territorio, e il correlativo rifiuto di un altro Stato, egualmente interessato alla disciplina di quell'atto o fatto, a riconoscere la giurisdizione del primo.

Si rende così evidente, a seguito delle considerazioni appena effettuate, come la *jurisdiction* del diritto internazionale generale assuma la specifica funzione di collegare la legalità dell'esercizio del potere statale alla presenza di determinati presupposti e di delimitare le rispettive competenze statali al fine di garantire il rispetto del principio di non ingerenza. In quest'ottica, gli assetti normativi relativi all'esercizio della *jurisdiction* da parte di singoli Stati si determinano attraverso lo scontro tra contrapposte pretese: quella dello Stato che agisce e rivendica il diritto di estendere la propria *jurisdiction*, e quella di altri Stati che resistono a tale ampliamento; da questo scontro nasce un equilibrio, a volte precario, che la norma internazionale consolida.

La materia dei diritti umani e, segnatamente, i trattati internazionali, mostrano una diversa forma di scontro tra contrapposte pretese, in vista dell'esigenza del sistema di individuare uno Stato responsabile delle condotte lesive dei diritti umani attraverso lo schema *accountability-jurisdiction*. Ne risulta, così, al contrario, rispetto a quanto visto, una pretesa dello Stato a re-

international law prohibits a State from exercising jurisdiction in its own territory, in respect of any case which relates to acts which have taken place abroad, and in which it cannot rely on some permissive rule of international law. Such a view would only be tenable if international law contained a general prohibition to States to extend the application of their laws and the jurisdiction of their courts to persons, property and acts 'outside their territory, and if, as an exception to this general prohibition, it allowed States to do so in certain specific cases. But this is certainly not the case under international law as it stands at present. Far from laying down a general prohibition to the effect that States may not extend the application of their laws and the jurisdiction of their courts to persons, property, and acts outside their territory, it leaves them in this respect a wide measure of discretion which is only limited in certain cases by prohibitive rules; as regards other cases, every State remains free to adopt the principles which it regards as best and most suitable". Corte Permanente di Giustizia Internazionale, S.S. *Lotus*, par. 19. Per ciò che concerne la *jurisdiction to enforce*, al contrario, appare pacifico che il diritto internazionale generale autorizzi gli Stati al compimento di atti esecutivi e all'esercizio di poteri governo esclusivamente sul proprio territorio, o eventualmente sul territorio altrui, in presenza del consenso dello Stato territoriale.

⁶² RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, cit., p. 127. Sul punto vedi Risoluzione in tema di giurisdizione extraterritoriale presentata da Maarten Bos, Final Report 1993, in *Yearbook of the Institute of International Law*, 1993.

stringere i limiti della propria giurisdizione, e una contrapposta pretesa alla sua dilatazione da parte di altri Stati o di organi internazionali di controllo, deputati a garantire la protezione dei diritti umani. Come vedremo, ciò ha determinato interessanti ripercussioni sulla costruzione della nozione di giurisdizione, dovute sia al citato nesso *accountability-jurisdiction*, sia alle peculiari caratteristiche della normativa internazionale posta a tutela dei diritti umani.

3.3. La nozione di giurisdizione nei trattati sui diritti umani. Orientamenti pro e contra l'estensione dell'extraterritorial jurisdiction

Preso atto del significato e della funzione regolatrice della cd. *public international law of jurisdiction*, passiamo adesso ad analizzare il peculiare contenuto di tale nozione nel diritto internazionale dei diritti umani.

Ci pare necessario sin d'ora rilevare che la nozione di *jurisdiction* contenuta nei trattati sui diritti umani, e la medesima nozione, tipica del diritto internazionale, appaiono mosse da finalità eterogenee che ne escludono una semplice ed immediata identificazione. È d'obbligo sottolineare, inoltre, come nonostante la proliferazione di decisioni favorevoli all'estensione dell'ambito di applicazione spaziale delle convenzioni multilaterali sui diritti umani, dottrina e prassi appaiono tuttora divise sul significato e sull'ampiezza da assegnare alla categoria della *jurisdiction* contenuta nei trattati sui diritti umani. Ciò evidentemente incide sulle caratteristiche più o meno estese del fenomeno dell'applicazione extraterritoriale dei trattati.

In linea con una impostazione restrittiva dell'ambito di applicazione delle convenzioni sui diritti umani, una prima interpretazione dottrinale⁶³, supportata da parte della giurisprudenza,⁶⁴ fa riferimento alla necessità di interpretare la nozione di giurisdizione ivi contenuta come coincidente con il territorio dello Stato, secondo il significato che questa possiede nel diritto internazionale generale⁶⁵.

⁶³ Sul punto vedi O'BOYLE, *The European Convention on Human Rights and Extraterritorial Jurisdiction: A Comment on Life After Bankovic*, in COOMANS-KAMMINGA (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp-Oxford, 2004, pp. 125-139.

⁶⁴ Corte Europea dei diritti umani, *Bankovic c. Belgio e altri 16 Stati*, [GC], ricorso n. 52207/99, decisione di irricevibilità del 12 dicembre 2001.

⁶⁵ Così come nel diritto internazionale la giurisdizione si riferisce alla facoltà dello Stato di indirizzarsi ad individui e beni sul proprio territorio, nel diritto internazionale dei diritti umani la *jurisdiction* farebbe analogamente riferimento alla capacità dello Stato di agire secondo i limiti imposti dal diritto internazionale. Come attentamente evidenziato da Lawson e Den Heijer, "jurisdiction in its function of allocating competencies between States appears to have guided the intended delineation of a State's human rights obligations under the various human rights conventions. This has left the present day human rights practitioner, including the various human rights bodies, with the particular presumption reflected in human rights treaties that

Secondo gli autori che accolgono una impostazione di tipo territorialistico della tutela convenzionale dei diritti dell'uomo, l'inclusione nei trattati della nozione di giurisdizione apparirebbe difatti indicativa della volontà delle parti contraenti di non ritenersi vincolate alla protezione dei diritti ivi enunciati al di là dei propri confini territoriali, determinandone di conseguenza un limitato ambito di applicazione⁶⁶. La funzione delle clausole di giurisdizione contenute nei trattati avrebbe così il preciso scopo di delimitare gli obblighi statali di protezione dei diritti umani all'interno di ben definiti parametri territoriali. L'approccio qui considerato si basa su un'interpretazione letterale restrittiva delle disposizioni contenute negli strumenti convenzionali di tutela dei diritti umani e su una lettura meramente formale delle norme della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, in linea con una ipotetica presunzione contraria all'extraterritorialità di tali strumenti di tutela⁶⁷.

L'impostazione territorialistica della nozione di *jurisdiction* contenuta nei trattati sui diritti umani è stata notoriamente accolta dalla Corte Europea dei diritti umani nella decisione *Bankovic c. Belgio e altri 16 Stati*, *leading case* in materia di extraterritorialità, decisione che non ha mancato di attirare l'attenzione e le critiche della maggior parte dei commentatori, sensibili alla tematica dell'estensione della tutela dei diritti umani oltre il territorio dello Stato⁶⁸.

Indipendentemente dal più o meno fortunato esito di tale pronuncia, essa viene tutt'oggi considerata un punto di partenza in materia di *extraterritorial jurisdiction*. Com'è noto, in tale pronuncia la Corte di Strasburgo sostenne l'idea della eccezionalità dell'esercizio extraterritoriale della giurisdizione qua-

States act only within clearly defined jurisdictional bounds and that it is only if States act in accordance with those bounds that individuals would fall under the scope of human rights protection" LAWSON-DEN HEIJER, *Extraterritorial Human Rights and the Concept of Jurisdiction*, in LANGFORD-VANDENHOLE-SCHEININ-VAN GENUGTEN (a cura di), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge, 2013, pp. 153-191, p. 163.

⁶⁶ Sul punto è stato rilevato che "...The meaning(s) of extraterritorial application have to be within a general framework of jurisdictional analysis in public international law. They are questions of law, not of philosophy or ethics, although these disciplines may have affected the relevant law"; MC GOLDRICK, *Extraterritorial Application of the International Covenant on Civil and Political Rights* in COOMANS-KAMMINGA, (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, cit., p. 42.

⁶⁷ Come prima rilevato, secondo alcuni autori la tutela territoriale dei diritti umani sarebbe confermata dall'articolo 29 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati ai sensi del quale "a meno che un'intenzione diversa non si ricavi dal trattato o non risulti per altra via, un trattato vincola ciascuna delle parti rispetto all'intero suo territorio." Sul punto vedi ancora DENNIS, *Application of Human Rights Treaties Extraterritorially in Times of Armed Conflict*, cit., p. 119.

⁶⁸ Per una critica di tale decisione v. *ex multis* ROXTROM-GIBNEY-EINERSEN, *The Nato Bombing Case (Bankovic e al. v. Belgium et al.) and the Limits of Western Human Rights Protection*, in *Boston University International Law Journal*, pp. 55-116.

le presupposto per l'applicabilità dei trattati a tutela dei diritti umani⁶⁹. In particolare, secondo quanto affermato dalla Corte, la *jurisdiction*, ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo possiederebbe lo stesso significato, funzioni e limiti che le sono propri nel diritto internazionale, ragione per cui le ipotesi di giurisdizione extraterritoriale sarebbero da considerarsi eccezionali in ossequio al rispetto delle regole sulla sovranità e sul principio di pari-ordinazione fra Stati⁷⁰. Secondo la sentenza *Bankovic* e la dottrina che ne condivide gli orientamenti, l'estensione della tutela dei trattati oltre il territorio dello Stato potrebbe dunque avverarsi esclusivamente nei casi di esercizio extraterritoriale di competenze statali tradizionalmente rilevanti per il diritto internazionale, diverse dalla sovranità territoriale⁷¹. Sulla base dell'equiparazione della nozione di *jurisdiction* con il significato che questa possiede nel diritto internazionale, l'applicabilità del trattato oltre i confini territoriali statali potrebbe venire così in rilievo esclusivamente nelle circostanze in cui si ritiene legittimo l'esercizio extraterritoriale di poteri di governo.

⁶⁹ Secondo i giudici di Strasburgo, in quello che è divenuto il passo più famoso della ormai notissima sentenza, si legge che: "As to the "ordinary meaning" of the relevant term in Article 1 of the Convention, the Court is satisfied that, from the standpoint of public international law, the jurisdictional competence of a State is primarily territorial. While international law does not exclude a State's exercise of jurisdiction extra-territorially, the suggested bases of such jurisdiction (including nationality, flag, diplomatic and consular relations, effect, protection, passive personality and universality) are, as a general rule, defined and limited by the sovereign territorial rights of the other relevant States. The Court is of the view, therefore, that Article 1 of the Convention must be considered to reflect this ordinary and essentially territorial notion of jurisdiction, *other bases of jurisdiction being exceptional and requiring special justification in the particular circumstances of each case*". *Bankovic e al. c. Belgio e altri 16 Stati*, par. 59-61.

⁷⁰ Come noto, le basi di giurisdizione diverse da quella interna coincidono con quattro diverse ipotesi: occupazione territoriale - indipendentemente se legittima, in presenza del consenso o l'acquiescenza dello Stato locale, o illegittima quale conseguenza di un'azione militare da parte delle autorità nazionali; 2) funzioni di governo svolte da agenti diplomatici o consolari all'estero; 3) poteri esercitati da agenti dello Stato su edifici, aerei e navi battenti la propria bandiera ; 4) attività poste in essere da agenti dello Stato su invito o consenso dello Stato ospite.

⁷¹ "In sum, the case-law of the Court demonstrates that its recognition of the exercise of extra-territorial jurisdiction by a Contracting State is exceptional: it has done so when the respondent State, through the effective control of the relevant territory and its inhabitants abroad as a consequence of military occupation or through the consent, invitation or acquiescence of the Government of that territory, exercises all or some of the public powers normally to be exercised by that Government. *Bankovic c. Belgio e altri 16 Stati*, cit., par. 71.

Come sostenuto da autorevole dottrina, la Corte in *Bankovic* afferma la tendenziale coincidenza fra casi di estensione extra-territoriale della giurisdizione e le ipotesi di esercizio extraterritoriale di competenze statali tradizionalmente rilevanti per il diritto internazionale. Così, dall'ampiezza dei significati attribuibili all'espressione *jurisdiction/ jurisdiction*, la Corte ricaverebbe una sorta di rinvio di carattere generale a tutte quelle forme di esercizio del potere statale, rilevanti per il diritto internazionale generale, tra cui la *personal jurisdiction* e la competenza in materia di servizi pubblici svolti all'estero. DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale*, cit., p. 115.

Una tale interpretazione risulta tuttavia in contrasto con l'idea dell'universalità dei diritti umani ed è stata messa in discussione dalla prassi costante degli organi di controllo, i quali hanno progressivamente interpretato le clausole di giurisdizione contenute nei trattati in maniera estensiva, ritenendo al contrario possibile l'applicazione delle convenzioni multilaterali oltre il territorio dello Stato indipendentemente dalla legalità secondo il diritto internazionale generale degli atti compiuti.

Secondo la dottrina e la prassi internazionale, la valorizzazione dell'oggetto e dello scopo dei trattati sui diritti umani, e la peculiarità della normazione in essi contenuta imporrebbero, infatti, di propendere per un'ampia interpretazione del loro ambito di applicazione, e ciò sulla base di una pluralità di motivi. A parte le immediate implicazioni di natura etico-morale connesse ad una concezione "territorialistica" dei diritti umani, ci pare che tale interpretazione debba ulteriormente ritenersi esclusa per i risultati cui si perverrebbe qualora si identificasse in maniera immediata la giurisdizione contenuta nei trattati sui diritti umani con il suo significato nel diritto internazionale.

Il rischio di una tale interpretazione è presto evidente poiché consentirebbe di escludere l'applicabilità dei trattati sui diritti umani tutte le volte in cui lo Stato agisca *de facto* al di là del proprio territorio fuori dalle classiche ipotesi di giurisdizione extraterritoriale previste dal diritto internazionale generale, così determinando un significativo vuoto di tutela per gli individui che subiscano la violazione dei diritti protetti dai trattati⁷². Parrebbe infatti illogico circoscrivere le ipotesi di applicabilità dei trattati sui diritti umani ai soli casi in cui lo Stato operi *legalmente* nel territorio di un altro Stato, escludendo tutte quelle fattispecie in cui, indipendentemente dalla legalità dell'atto compiuto, esso sia in grado di ledere i diritti di individui situati in Stati terzi⁷³.

⁷² Cfr. LAWSON-DEN HEJER, *Extraterritorial Human Rights and the Concept of Jurisdiction*, cit., p. 164. "In situations where States act beyond the limits of their jurisdiction, the personal scope of human rights protection is therefore not a question of legitimacy but of fact. It is not relevant whether a State has a legal title to act, but it is relevant whether the link between the individual affected and the State is sufficiently close as to oblige the State to secure that individual's rights".

⁷³ Appaiono poi ulteriori le ragioni a sostegno della necessità di un'interpretazione ampia della nozione di giurisdizione contenuta nei trattati. Non ci pare infatti trascurabile come la crescente interdipendenza economica che caratterizza le attuali relazioni internazionali e la correlativa capacità degli Stati di ledere i diritti di individui situati al di fuori del territorio dello Stato impongano oggi la necessità di interpretare i trattati sui diritti dell'uomo in chiave evolutiva. L'approccio che ritiene che la *jurisdiction* nei trattati coincida con la nozione classica di territorio (e che identifica la possibilità di estensione dei trattati sui diritti dell'uomo alle sole ipotesi di giurisdizione extraterritoriale previste dal diritto internazionale classico) non terrebbe debitamente conto di tutti i fattori che incidono in maniera determinante su una rinnovata interpretazione circa l'ambito di applicazione delle convenzioni multilaterali, in virtù della speciale sensibilità formatasi riguardo alla materia dei diritti umani. Si noti, peraltro, come molti Stati, con le notissime eccezioni contrarie di Israele e Stati Uniti, costantemente

Come anticipato, una lettura in senso estensivo dell'applicabilità dei trattati sui diritti umani è stata invece variamente supportata dalla prassi internazionale, che in diverse occasioni, ai fini della comprensione del concetto di giurisdizione, ha considerato irrilevante la capacità dello Stato di agire secondo il diritto internazionale, valorizzando piuttosto l'individuazione di criteri o circostanze fattuali tali da giustificare l'imposizione in capo a quest'ultimo di obblighi di protezione nei confronti di individui situati in Stati terzi.

L'interpretazione della nozione di *jurisdiction* in quanto concetto dotato di una sua peculiarità "rimediale" nel campo dei diritti umani costituisce oggi realtà consolidata nella prassi degli organi di controllo a tutela dei diritti umani⁷⁴. Ed invero, organi regionali e universali di tutela dei diritti umani hanno sostenuto la speciale natura della nozione di *jurisdiction*, come presupposto per l'applicabilità dei trattati oltre il territorio dello Stato⁷⁵. La stessa Corte Internazionale di Giustizia si è in più occasioni espressa sulla estensione dell'ambito di applicazione spaziale delle convenzioni multilaterali oltre il territorio degli Stati parti, indipendentemente dalla legalità degli atti esercitati su un territorio straniero⁷⁶. In ultimo, la Corte Europea dei diritti dell'uomo nel caso *Al Skeini c. Regno Unito* ha ribadito che la nozione di giurisdizione ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione è identificabile con i casi di esercizio di un potere o autorità su individui suscettibile di violare i diritti convenzionali⁷⁷.

impegnati a rifiutare la tesi della applicabilità extraterritoriale dei trattati sui diritti umani, hanno mostrato di aderire alla tesi della estensione degli obblighi degli Stati al di là della loro sovranità territoriale. Tale tesi è per esempio stata supportata da diversi Stati africani nei *memoranda* presentati alla Corte Internazionale di Giustizia, chiamata a valutare la legalità della costruzione del muro nei territori palestinesi occupati. *Legal Memorandum submitted by the Arab Republic of Egypt; Letter from the Ambassador of Sudan to The Netherlands, together with the Written Statement of the Government of Sudan; Written Statement submitted by the Government of the Republic of South Africa; Written Statement submitted by the Republic of Namibia to the International Court of Justice concerning the General Assembly's Request for an Advisory Opinion regarding the Legal Consequences Arising from the Construction of the Wall Being Built by Israel in the Occupied Palestinian Territories*, 30 gennaio 2004. I documenti citati sono reperibili sul sito web della Corte Internazionale di Giustizia, <www.icj-cig.org>.

⁷⁴ ORAKHELASHVILI, *Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2003, pp. 529-568.

⁷⁵ Sul punto v. *infra*, par. 4 ss.

⁷⁶ Sulla irrilevanza della legalità dell'atto compiuto ai sensi del diritto internazionale per l'estensione degli obblighi in materia di diritti umani si veda anche la prassi del Comitato sui diritti umani, secondo cui il Patto sui diritti civili e politici si applicherebbe "to those within the power or effective control of the forces of the State Party acting outside its territory, regardless of the circumstances in which such power or control was obtained." Comitato per i diritti umani, *General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, UN Doc.CCPR/C/21/Rev.1/Add 13, 26 maggio 2004, par. 10.

⁷⁷ Sul punto vedi l'opinione della Corte secondo cui "The Court does not consider that jurisdiction in the above cases [riferendosi alle classiche situazioni di esercizio extraterritoriale dei poteri di governo] arose solely from the control exercised by the Contracting State over the build-

In definitiva, sulla base di tali considerazioni, la nozione di giurisdizione nei trattati sui diritti dell'uomo parrebbe così aver assunto una propria autonomia funzionale, riflettendosi nell'esercizio di una situazione di fatto, potere o autorità su individui, suscettibile di pregiudicare i diritti convenzionali⁷⁸.

Altrimenti detto, il concetto di *jurisdiction* nei diritti umani non farebbe riferimento alla funzione tipicamente delimitatrice delle competenze statali, quanto al rapporto verticale, alla dimensione relazionale esistente tra gli Stati e gli individui, e quindi alla identificazione in concreto dei destinatari delle tutele enunciate nei trattati. La nozione di *jurisdiction* assumerebbe in definitiva una funzione protettiva e una natura peculiare nel contesto dei trattati sui diritti dell'uomo.

A seguito delle considerazioni appena effettuate, che si voglia aderire all'una o all'altra tesi circa la fisionomia della nozione di *jurisdiction*, è evidente che il quesito circa l'applicabilità extraterritoriale dei trattati, essendo indissolubilmente connesso con il significato di tale concetto, non potrà che essere dipendente dall'ampiezza che di volta in volta gli organi di controllo a tutela dei diritti umani riterranno di dovere accordare a tale controversa nozione.

In conclusione si può notare come la estensione in senso extraterritoriale della giurisdizione nella materia dei diritti umani appaia fenomeno ormai quasi pacificamente condiviso, e che si origina sulla base di una pluralità di fattori: l'influenza del diritto internazionale dei diritti umani sul diritto internazionale, la parziale ri-funzionalizzazione di categorie internazionalistiche come giurisdizione e territorio, la peculiarità della normativa convenzionale dei diritti umani, e l'operatività di regole interpretative che ne valorizzano oggetto e scopo secondo la logica dell'effetto utile della tutela.

Come vedremo meglio nel prosieguo della trattazione, il fenomeno della applicazione extraterritoriale è stato ampiamente supportato dagli organi di controllo deputati alla salvaguardia dei diritti umani sulla base di diversi modelli e criteri di cui si darà conto nei paragrafi successivi.

ings, aircraft or ship in which the individuals were held. What is decisive in such cases is the exercise of physical power and control over the person in question". Corte Europea dei diritti umani, *Al Skeini c. Regno Unito*, [GC], ricorso n. 55721/07, sentenza del 7 luglio 2011, par. 136.

⁷⁸ MILANOVIC, *From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties*, in *Human Rights Law Review*, 2008, pp. 411-448; WILDE, *Triggering State Obligations Extraterritorially. The Spatial Test in Certain Human Rights Treaties*, in ARNOLD-QUENIVET, *International Humanitarian Law and Human Rights Law: Towards a New Merger in International Law*, Leiden, Boston, pp. 133-153.

4. Giurisdizione extraterritoriale ed evoluzione della prassi di applicazione spaziale dei trattati sui diritti dell'uomo. Il significato della nozione di jurisdiction per i diritti di prima generazione

Come anticipato nelle pagine precedenti, gli organi deputati alla tutela dei diritti dell'uomo si sono ripetutamente pronunciati sull'ambito di applicazione delle convenzioni multilaterali, e ciò in ragione del significato potenzialmente extraterritoriale attribuibile alla categoria normativa della *jurisdiction*.

Sulla scia dell'influenza del diritto internazionale dei diritti umani sui concetti di sovranità e giurisdizione sopra evidenziati, l'interpretazione della nozione di giurisdizione statale ad opera degli organi di controllo ha dato vita ad una prassi, *prima facie* assimilabile a situazioni in cui lo Stato controlli un territorio straniero, per via di occupazione militare, o a casi in cui esso eserciti autorità o potere su individui situati in Stati terzi. Ciò è accaduto principalmente per ciò che concerne sistemi di tutela di diritti civili e politici nei quali, rispetto alla categoria dei diritti economici, sociali e culturali, sembrerebbe esistere una relazione quasi immediata tra l'azione o omissione dello Stato e la corrispondente violazione dei diritti degli individui.

La presente sezione analizza la prassi rilevante in materia di extraterritorialità riguardante specificamente i diritti di prima generazione. Una tale indagine si rivela necessaria per meglio comprendere le origini di tale fenomeno, e per consentirci di verificare in seguito, se e in che modo, l'applicabilità spaziale delle convenzioni a tutela dei diritti economici, sociali e culturali possa essere influenzata dalla prassi in materia di diritti civili e politici.

Si noti sin d'ora che la protezione dei diritti dell'uomo in situazioni al di fuori del territorio dello Stato è stata concepita e riconosciuta in situazioni "*under the jurisdiction of the State*", ove tale concetto è stato inteso secondo paradigmi e criteri differenti, tra cui emerge la valorizzazione dei criteri del controllo di un territorio e del controllo o autorità esercitabile su individui.

Si tratta di criteri sviluppati nella prassi degli organi a tutela dei trattati di natura universale e regionale, e specificamente dal Comitato sui diritti dell'uomo, dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, dalla Corte Inter-Americana e financo dalla Corte Internazionale di Giustizia⁷⁹. In tutti questi casi, la nozione di

⁷⁹ La dottrina è chiaramente divisa sulla valorizzazione dell'uno o dell'altro criterio in relazione alle diverse situazioni di volta in volta in esame. Ciò ha indotto alcuni studiosi ad affermare che il dibattito sulla extraterritorialità dei diritti umani rappresenterebbe ormai una "querelle" tra gli stessi *human rights lawyers* piuttosto che tra questi e gli studiosi del diritto internazionale in generale. Sul punto v. HAMPSON, *The scope of the Extra-territorial Applicability of International Human Rights Law*, in GILBERT-HAMPSON e SANDOVALL-

giurisdizione, ai fini dell'applicabilità extraterritoriale dei trattati è stata interpretata in termini di abilità o capacità dello Stato di esercitare poteri coercitivi su una determinata area spaziale o su individui, e dunque di incidere sul godimento dei diritti umani, indipendentemente dalla legalità dal punto di vista del diritto internazionale degli atti compiuti.

4.1. Il paradigma spaziale come modello privilegiato per l'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani

Tra i modelli di applicazione extraterritoriale sviluppati dalla giurisprudenza internazionale, il controllo di un territorio straniero al di là della propria giurisdizione rappresenta il paradigma di gran lunga più rilevante, generalmente accolto nella prassi degli organi di controllo della tutela dei diritti dell'uomo.

In virtù dell'unanimità di vedute esistente sul controllo territoriale come modello privilegiato per la *extraterritorial jurisdiction* in materia di diritti umani, il quesito relativo all'applicabilità dei trattati in questo contesto si identifica con la necessità di comprendere il contenuto degli obblighi degli Stati e, più precisamente, se questi si limitino a prevedere doveri negativi di non interferenza o, al contrario, impongano doveri di natura composita, secondo la più nota formulazione *respect, protect, fulfil*.

La Corte Internazionale di Giustizia⁸⁰, i Comitati istituiti in seno alle Nazioni Unite⁸¹, i Relatori Speciali⁸², e gli organi di tutela a livello regionale si sono tutti pronunciati sulla rilevanza del criterio spaziale di giurisdizione extraterritoriale in materia di diritti umani.

L'applicazione dei trattati sui diritti dell'uomo al di là della sovranità delle Parti Contraenti nelle situazioni di controllo territoriale fu originariamente

VILLALBA (a cura di), *The Delivery of Human Rights: Essays in Honour of Professor Sir Nigel Rodley*, pp. 157-183.

⁸⁰Corte Internazionale di Giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, parere consultivo del 9 luglio 2004; *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, sentenza del 19 dicembre 2005.

⁸¹ Comitato dei diritti umani, *Concluding observations: Israel*, UN Doc. CCPR/C79/Add. 93, 18 agosto 1998, par.10; *Concluding Observations: Israel*, UN Doc. CCPR/CO/78/ISR, 21 agosto 2003, par.11; *Concluding Observations: Israel*, UN Doc. CCPR/C/ISR/CO/3, 3 settembre 2010, par.5; *Concluding Observations: Israel*, UN Doc. CCPR/C/ISR/CO/4, 21 novembre 2014, par.5; Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations: Israel*, UN Doc. E/C.12/1/Add.27, 4 dicembre 1998, par. 6-8, *Concluding Observations: Israel*, UN Doc. E/C.12/ISR/CO/3, 16 dicembre 2011, par. 12.

⁸² Commissione dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Jean Ziegler*, UN Doc. E/CN.4/2005/47, 24 gennaio 2005, par. 34-43; *Report of the Special Rapporteur on the Right to Health, Paul Hunt*, UN Doc. E/CN.4/2003/58, 11 febbraio 2003, par. 28.

te affermata, già diverse decine di anni or sono, dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere sulla presenza del Sudafrica in Namibia. Chiamata a statuire sull'applicabilità di "certain general conventions such as those of a humanitarian character" sul territorio dello Stato, la Corte affermò che:

"by maintaining the present illegal situation, and occupying the territory without title, South Africa incurs international responsibilities arising from a continuing violation of an international obligation. It also remains accountable for any violations of its international obligations, or of the rights of the people of Namibia. The fact that South Africa no longer has any title to administer the Territory does not release it from its obligations and responsibilities under international law towards other States in respect of the exercise of its powers in relation to this Territory. Physical control of a territory, and not sovereignty or legitimacy of title, is the basis of State liability for acts affecting other States"⁸³.

Ciò che appare determinante per l'esistenza della *jurisdiction* come presupposto per l'applicabilità del trattato al di fuori del territorio dello Stato, e dunque per l'imposizione di obblighi a tutela dei diritti umani nei confronti degli individui ivi situati, è quindi l'effettiva presenza di una situazione di controllo, piuttosto che l'esistenza di un titolo per l'esercizio della sovranità dal punto di vista del diritto internazionale generale⁸⁴. In quest'ottica il quesito sull'applicabilità extraterritoriale delle convenzioni a tutela dei diritti dell'uomo dovrebbe così risolversi nell'accertamento di una situazione di fatto in base alla quale "it is not relevant whether a State has a legal title to act, but it is relevant whether the link between the individual affected and the State is sufficiently close as to oblige the State to secure that individual's rights"⁸⁵.

La Corte Internazionale di Giustizia è tornata a pronunciarsi sull'estensione degli obblighi degli Stati di protezione dei diritti umani nelle ipotesi di controllo di un territorio straniero nel parere sulle *Conseguenze della costruzione del muro nei territori palestinesi occupati*⁸⁶. Nel caso di specie, i giudici della Corte venivano chiamati a statuire circa l'applicabilità delle convenzioni multilaterali a tutela dei diritti dell'uomo, tra cui il Patto sui diritti ci-

⁸³ Corte Internazionale di Giustizia, *Legal Consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia (South West Africa, notwithstanding Security Council Resolution)*, parere consultivo del 1971, par. 118.

⁸⁴ Per un'analisi dettagliata del ruolo della Corte Internazionale di Giustizia in merito alla tutela internazionale dei diritti umani v. WILDE, *Human Rights Beyond Borders at the World Court: The Significance of the International Court of Justice's Jurisprudence on the Extraterritorial Application of International Human Rights Law Treaties*, in *Chinese Journal of International Law*, 2013, pp. 639-677.

⁸⁵ LAWSON- DEN HEJER, *Extraterritorial Human Rights*, cit. p. 165.

⁸⁶ Corte Internazionale di Giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, parere consultivo del 9 luglio 2004.

vili e politici, il Patto sui diritti economici, sociali e culturali e la Convenzione sui diritti del Fanciullo⁸⁷.

Nel valutare l'operatività degli strumenti appena menzionati e, dunque, per determinare la responsabilità dello Stato di Israele per la violazione dei diritti umani delle popolazioni ivi stanziate, la Corte mostrò di ritenere decisivo il controllo effettivo sui predetti territori quale forma di esercizio extraterritoriale della giurisdizione⁸⁸.

Appare interessante notare come, al fine di affermare l'applicabilità delle predette convenzioni, la Corte fece ampio richiamo alle opinioni espresse dal Comitato sui diritti civili e politici e dal Comitato sui diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite, rispettivamente pronunciatisi sulla operatività delle convenzioni multilaterali in materia di diritti umani ai territori in questione.

Il parere della Corte si caratterizza, tuttavia, per un diverso trattamento della potenziale estensione al di fuori del territorio dello Stato dei diritti enunciati nel Patto sui diritti civili e politici, e nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Se in entrambi i casi, infatti, il controllo effettivo di un territorio quale esercizio di giurisdizione extraterritoriale viene considerato determinante al fine di affermare l'applicabilità dei trattati, la Corte sembrerebbe avere utilizzato un criterio maggiormente restrittivo per quanto riguarda il Patto sui diritti economici, sociali e culturali⁸⁹.

Rinviando l'approfondimento di tale questione al momento in cui ci occuperemo specificamente del trattato oggetto specifico della nostra indagine⁹⁰, bisogna notare che per quanto concerne il Patto sui diritti civili e politici, la Corte propose tre diverse argomentazioni al fine di estendere i diritti ivi protetti ai territori palestinesi occupati.

In primo luogo, i giudici della Corte ritennero rilevante accogliere una interpretazione in senso ampio dell'ambito di applicazione del Patto sui diritti civili e politici secondo il criterio di natura teleologica, capace di valorizzare parallelamente l'oggetto e lo scopo dei propositi in esso contenuti. Una tale impostazione appare il frutto della necessità di evitare una lettura meramente

⁸⁷ L'*advisory opinion* della Corte costituisce ad oggi, insieme alla decisione resa nella sentenza sulle Attività militari nel territorio del Congo, la più importante pronuncia in materia di applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani nelle situazioni di controllo territoriale al di fuori della sovranità degli Stati.

⁸⁸ "The Court would observe that, while the jurisdiction of States is primarily territorial, it may sometimes be exercised outside the national territory", *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* cit., par. 109.

⁸⁹ Sul punto v. CERONE, *Out of Bounds? Considering the Reach of Human Rights Law*, NYU Center for Human Rights and Global Justice Working Paper, n.5, 2006, pp.1-34, p.5, disponibile su <www.chrgj.org>.

⁹⁰ Vedi *infra*, cap. II.

letterale del trattato, e ciò in linea con quanto ripetutamente sostenuto dal Comitato dei diritti umani in merito alla interpretazione dell'articolo 2 (1) del Patto⁹¹.

In virtù delle indicazioni puntualmente ricavabili dalla prassi del Comitato, la Corte Internazionale di Giustizia decise così di condividere quanto statuito dall'organo di controllo nelle osservazioni conclusive nei confronti dello Stato di Israele. In ultimo, la Corte ritenne poi che la lettura dei lavori preparatori del Patto sui diritti civili e politici facesse propendere per una interpretazione in senso estensivo del suo ambito di applicazione dal momento che i redattori, nell'adottare la clausola di cui all'articolo 2(1) del Patto "only intended to prevent persons residing abroad from asserting, vis-à-vis their State of origin, rights that do not fall within the competence of that State, but of that of the State of residence"⁹².

Per quanto concerne, invece, l'applicabilità ai territori palestinesi occupati del Patto sui diritti economici, sociali e culturali la Corte si astenne dal prendere una posizione netta, limitandosi a statuire che sebbene il trattato appaia garantire diritti essenzialmente territoriali, ciò non ne escluderebbe per ciò

⁹¹ Ai sensi dell'articolo 2(1) del Patto sui diritti civili e politici, come ricordato in precedenza, ciascuno degli Stati parti si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovino sul suo *territorio* e siano *sottoposti alla sua giurisdizione* i diritti ivi garantiti. Invero, il Comitato sui diritti umani ha in diverse occasioni chiarito di accogliere una interpretazione disgiuntiva di tale disposizione, affermando che il Patto protegge tutte le persone sottoposte al potere o al controllo effettivo dello Stato, indipendentemente dalla loro collocazione geografica. Aderire ad una diversa interpretazione apparirebbe in contrasto con le finalità del trattato e consentirebbe, così come enunciato nei famosi casi *Lopez Burgos* e *Celiberti de Casariego*, di perpetrare sul territorio altrui violazioni dei diritti dell'uomo evidentemente vietate sul proprio territorio e nei confronti dei propri cittadini. In entrambi i casi appena citati, il Comitato ha affermato la responsabilità dell'Uruguay per l'arresto e i trattamenti lesivi subiti da cittadini di quello Stato, arresto avvenuto rispettivamente sul territorio di altri Stati. Nell'ormai noto *dictum* del caso *Lopez Burgos c. Uruguay*, il Comitato afferma che "the reference in article 1 of the Optional Protocol to "individuals subject to its jurisdiction" ... is not to the place where the violation occurred, but rather to the *relationship between the individual and the State* in relation to a violation of any of the rights set forth in the Covenant, wherever they occurred. Nothing in the present Covenant may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms recognized herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the present Covenant. In line with this, it would be unconscionable to so interpret the responsibility under article 2 of the Covenant as to permit a State party to perpetrate violations of the Covenant on the territory of another State, which violations it could not perpetrate on its own territory". Comitato dei diritti umani, *Lopez Burgos c. Uruguay*, *Communication* No. 52/1979, UN. Doc. Supp. n. 40 A/36/40 del 29 Luglio 1981, par. 12. Per un'analogia formulazione v. anche *Lilian Celiberti de Casariego c. Uruguay*, *Communication* No. 56/1979, UN. Doc. Supp. n.40 A/36/40 del 29 luglio 1981, par. 12.

⁹²Corte Internazionale di Giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, cit., par. 109.

stesso una eventuale estensione al di fuori dei confini territoriali dello Stato⁹³. Ancora una volta la Corte ritenne quindi di avallare la prassi costante del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali che in più occasioni si sarebbe invero pronunciato positivamente sulla applicabilità extraterritoriale del Patto a tutti i territori e alle popolazioni sottoposte al controllo effettivo dello Stato⁹⁴.

Per ciò che riguarda le caratteristiche degli obblighi dello Stato, la Corte si limitò a statuire l'obbligo "not to raise any obstacle to the exercise of such rights in those field where competence has been transferred to Palestinian Authorities". Tale passaggio, peraltro, non esclude la possibilità del sorgere di obblighi positivi laddove ciò non interferisca espressamente con le prerogative delle autorità palestinesi, né, peraltro, l'imposizione di obblighi positivi in capo allo Stato in quanto potenza occupante⁹⁵.

Se dunque, nel parere sul *Muro in Palestina*, la Corte Internazionale di Giustizia ci fornisce indicazioni rilevanti sul modello territoriale come paradigma suscettibile di determinare l'estensione dell'ambito di applicazione spaziale dei diritti dell'uomo al di là della sovranità degli Stati, la fisionomia di tali obblighi nel contesto in esame acquisisce maggiore specificità nella decisione sulle *Attività militari sul territorio del Congo*. Nella specie, la Corte era chiamata a pronunciarsi sulla responsabilità dell'Uganda per le attività intraprese in Congo nell'ambito delle cd. grande guerra africana, conflitto che ha interessato la regione dal 1998 al 2003. Si faceva valere, in particolare, la violazione del Patto sui diritti civili e politici, della Carta Africana sui diritti dell'uomo e dei popoli, della Convenzione del Fanciullo e dei relativi Protocolli Opzionali. A tal riguardo, i giudici della Corte affermarono la applicabilità extraterritoriale degli strumenti summenzionati, i quali sarebbero tutti contemporaneamente applicabili "in respect of acts done by a State in the exercise of its jurisdiction outside its own territory, particularly in occupied territories"⁹⁶.

⁹³ Invero, secondo la Corte.. "The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights contains no provision on its scope of application. This may be explicable by the fact that this Covenant guarantees rights which are essentially territorial. However, it is not to be excluded that it applies both to territories over which a State party has sovereignty and to those over which that State exercises territorial jurisdiction". *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, cit., par. 112. Sul *dictum* della Corte e sulla sua rilevanza vedi. infra, cap. 2, par. 4.2. Una tale presa di posizione sembrerebbe però, ad una prima lettura superficiale, considerare la potenziale estensione delle garanzie enunciate nel trattato solo ed esclusivamente nelle situazioni, appunto, di controllo territoriale.

⁹⁴ *Ivi*, par. 112.

⁹⁵ Corte Internazionale di Giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, cit., par. 111-112.

⁹⁶ Corte Internazionale di Giustizia, *Armed Activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, cit., par. 216.

La sentenza in esame appare rilevante per le indicazioni che offre sulla fisionomia degli obblighi dello Stato nelle situazioni di controllo territoriale al di là della propria sovranità.

Per quanto riguarda le caratteristiche di tali obblighi, la Corte svolge un duplice ordine di considerazioni degne di rilievo. Dopo avere espressamente attribuito all'Uganda la qualità di potenza occupante nella regione dell'Ituri, in linea con le disposizioni di cui all'articolo 42 della Convenzione dell'Aja su leggi ed usi della guerra del 1907, la Corte distingue le situazioni in cui lo Stato poteva essere considerato o meno potenza occupante⁹⁷.

In qualità di potenza occupante nella predetta regione, e in linea con l'articolo 43 della Convenzione dell'Aja, che impone di intraprendere tutte le misure necessarie per ristabilire l'ordine pubblico e la sicurezza nei territori occupati, l'Uganda fu ritenuta responsabile non soltanto per l'operato delle sue truppe militari, ma anche per "any lack of vigilance in preventing violations of human rights and international humanitarian law by other actors present in the occupied territory including rebel groups acting on their own account"⁹⁸.

Il grado di controllo esercitato sul territorio straniero determinerebbe, dunque, in maniera corrispondente il livello degli obblighi dello Stato, imponendogli di intraprendere azioni di natura positiva al fine di salvaguardare i diritti umani anche dinanzi all'operato di attori privati. Di converso, nelle regioni in cui l'Uganda non esercitava un controllo tale da poterle attribuire la qualità di *occupying power*, la Corte ritenne che la responsabilità dello Stato fosse limitata alle azioni delle sue forze militari⁹⁹.

Degna di nota è inoltre l'enfasi posta dalla Corte sulla irrilevanza della durata temporale del controllo di un territorio straniero come presupposto per l'applicazione extraterritoriale dei trattati in situazioni di *occupatio* bellica. Il

⁹⁷ Ai sensi dell'articolo 42 della Convenzione dell'Aja, "territory is considered occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army. The occupation extends only to the territory where such authority has been established and can be exercised." Vedi sul punto il par. 173 della sentenza in cui la Corte, al fine di riconoscere la qualità di potenza occupante in capo all'Uganda, affermava quanto segue: "In order to reach a conclusion as to whether a State, the military forces of which are present on the territory of another State as a result of an intervention, is an "occupying Power" in the meaning of the term as understood in the *jus in bello*, the Court must examine whether there is sufficient evidence to demonstrate that the said authority was in fact established and exercised by the intervening State in the areas in question. In the present case the Court will need to satisfy itself that the Ugandan armed forces in the DRC were not only stationed in particular locations but also that they had substituted their own authority for that of the Congolese Government. In that event, any justification given by Uganda for its occupation would be of no relevance; nor would it be relevant whether or not Uganda had established a structured military administration of the territory occupied". Corte Internazionale di Giustizia, *Armed Activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, cit., par. 173.

⁹⁸ *Ivi*, par. 179.

⁹⁹ *Ivi*, par. 168.

mero controllo di un territorio al di là della propria sfera di sovranità equivarrebbe, dunque, ad un esercizio extraterritoriale di giurisdizione che renderebbe applicabili le convenzioni multilaterali di tutela dei diritti umani, e ciò indipendentemente dalla durata di tale attività.

Infine, a chiusura della disamina della prassi in materia di *territorial control* come presupposto per l'applicabilità extra-territoriale dei trattati sui diritti umani, appare imprescindibile soffermarsi sulla lunga serie di casi portati all'attenzione della Corte di Strasburgo.

Il modello spaziale del controllo su un territorio straniero per il sorgere della *extraterritorial jurisdiction* in materia di diritti umani ha trovato infatti la sua massima espressione ed elaborazione nella giurisprudenza della Corte EDU, ed in particolare nella moltitudine di significati attribuibili al concetto di controllo.

La *jurisdiction* ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione, originariamente identificata con il controllo effettivo di un territorio straniero, è apparsa successivamente idonea a ricomprendere una pluralità di criteri e situazioni di volta in volta rilevanti ai fini dell'estensione dell'ambito di applicazione del trattato oltre il territorio delle Parti Contraenti.

L'applicabilità della Convenzione europea sui diritti umani alle situazioni di controllo di un territorio straniero è venuta in rilievo in una lunga serie di casi concernenti l'occupazione turca dell'isola di Cipro, ed in particolare, nelle ormai notissime sentenze rese nei casi *Loizidou c. Turchia* e *Cipro c. Turchia*.

Il caso *Loizidou*, in particolare, rappresenta l'epilogo di numerosi ricorsi previamente presentati da cittadini greci all'ormai estinta Commissione Europea dei diritti dell'uomo alla metà degli anni settanta; ricorsi volti a far valere una serie generalizzata di violazioni della Convenzione, dovute alla presenza della neo-proclamata Repubblica Turca di Cipro del Nord sul territorio cipriota¹⁰⁰. In tutti questi casi, secondo la Commissione, il *test* rilevante per l'accertamento della giurisdizione di cui all'articolo 1 della Convenzione era da riscontrarsi di volta in volta nell'esercizio di autorità e controllo sugli individui situati nel territorio contestato da parte delle autorità turche, "to the extent that they exercise control over such person or property"¹⁰¹. Ciò comportava secondo la Corte che "insofar as these armed forces by their acts or omissions, affect

¹⁰⁰ Invero, in tutti questi casi il significato del "jurisdictional requirement", ai fini dell'applicabilità extraterritoriale del trattato è identificabile con un modello personale di esercizio della giurisdizione su individui situati in terzi Stati, e quindi su un controllo o autorità di volta in volta esercitata o esercitabile su di essi. Sul modello personale v. infra. par.4.2.

¹⁰¹ Commissione Europea dei diritti umani, *Cipro c. Turchia*, ricorsi n.6780/74 e n. 6950/75, decisioni del 26 Maggio 1975, par. 10.

such persons' rights or freedoms under the Convention, the responsibility of Turkey is engaged".¹⁰²

A causa della difficoltà di applicare un modello stringente di *personal jurisdiction*, volto a verificare il coinvolgimento effettivo degli agenti turco-ciprioti in ogni singola violazione lamentata dagli individui su quel territorio, la Corte europea dei diritti dell'uomo, nel caso *Loizidou*, adottò un nuovo criterio, concretizzatosi nell'ormai noto passo della sentenza secondo cui:

"Although Article 1 (art. 1) sets limits on the reach of the Convention, the concept of "jurisdiction" under this provision is not restricted to the national territory of the High Contracting Parties. Bearing in mind the object and purpose of the Convention, the responsibility of a Contracting Party may also arise when as a consequences of military action- whether lawful or unlawful-it exercises effective control of an area outside its national territory. The obligation to secure, in such an area, the rights and freedoms set out in the Convention, derives from the fact of such control whether it be exercised directly, through its armed forces, or through a subordinate local administration"¹⁰³.

A differenza della Commissione, la Corte ritenne dunque decisiva la massiccia presenza di truppe turche sul territorio cipriota, elemento da solo sufficiente a determinare la *jurisdiction* dello Stato convenuto ai fini dell'applicabilità della Convenzione. Inoltre, considerando di fatto la Repubblica Turca di Cipro del Nord un governo fantoccio, i giudici di Strasburgo ampliarono ulteriormente il cd. *jurisdictional requirement*, non richiedendo la necessità di verificare la direzione o il controllo della Turchia su ogni singolo atto delle autorità della Repubblica Turca di Cipro del Nord, ma accontentandosi piuttosto di una generale situazione di controllo su quel territorio¹⁰⁴. Suc-

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Loizidou c. Turchia*, ricorso n. 15318/89, eccezioni preliminari, sentenza del 23 Marzo 1995, par. 62. In particolare, nel caso in esame, la ricorrente lamentava la continua violazione del diritto di proprietà, protetto dall'articolo 1 del primo Protocollo alla Convenzione e dell'articolo 8 in materia di vita privata e familiare, per l'impossibilità di accedere ai beni di sua proprietà stanziati nella parte settentrionale dell'isola, e ciò a causa della persistente presenza di forze armate turche sul territorio.

¹⁰⁴ Sul punto la Corte si pronuncia nei seguenti termini: "It is not necessary to determine whether, as the applicant and the Government of Cyprus have suggested, Turkey actually exercises detailed control over the policies and actions of the authorities of the "TRNC". It is obvious from the large number of troops engaged in active duties in northern Cyprus that her army exercises effective overall control over that part of the island. Such control, according to the relevant test and in the circumstances of the case, entails her responsibility for the policies and actions of the "TRNC". Those affected by such policies or actions therefore come within the "jurisdiction" of Turkey for the purposes of Article 1 of the Convention (art. 1). Her obligation to secure to the applicant the rights and freedoms set out in the Convention therefore extends to the northern part of Cyprus". *Loizidou c. Turchia*, [GC], ricorso n. 15318/89, sentenza del 18 Dicembre 1996, par. 52-56. Secondo la Corte, l'obbligo di garantire il rispetto dei diritti con-

cessivamente, nel caso *Cipro c. Turchia*, la Corte fornì ulteriori indicazioni sulle caratteristiche degli obblighi degli Stati nell'ambito del controllo di un territorio straniero, pronunciandosi sulla necessità del rispetto dell'intera gamma dei diritti contenuti nella Convenzione. A tal proposito, secondo i giudici di Strasburgo:

“Having effective overall control over northern Cyprus, its responsibility cannot be confined to the acts of its own soldiers or officials in northern Cyprus but must also be engaged by virtue of the acts of the local administration which survives by virtue of Turkish military and other support. It follows that, in terms of Article 1 of the Convention, Turkey's “jurisdiction” must be considered to extend to securing the entire range of substantive rights set out in the Convention and those additional Protocols which she has ratified, and that violations of those rights are imputable to Turkey”¹⁰⁵.

Il modello spaziale di controllo di un'area ai fini dell'applicazione extraterritoriale della Convenzione si espande più tardi in maniera tale da raggiungere il suo apice nel caso *Issa c. Turchia*, ove la Corte, ai fini della sussistenza della *jurisdiction*, ritenne rilevante anche un controllo di carattere meramente temporaneo, generale e limitato ad una particolare porzione di territorio, tale da far presumere che “if the victim were within that specific area, it would follow logically that they were within the jurisdiction of Turkey”¹⁰⁶.

La Corte Europea dei diritti dell'uomo ha accolto ancora un diverso grado di controllo ai fini della sussistenza della *jurisdiction* in capo agli Stati parti nel caso *Ilascu c. Moldova e Russia*¹⁰⁷.

La sentenza in esame appare estremamente interessante per due ordini di motivi. In primo luogo, i giudici di Strasburgo ritennero esistente la giurisdizione anche nei casi di parziale perdita del controllo del proprio

venzionali rilevarebbe, quindi, sulla base del mero controllo del territorio in questione, indipendentemente dal fatto che tale controllo venga esercitato dallo Stato direttamente, o per il tramite di una amministrazione subordinata. Opinare diversamente comporterebbe, inoltre, il rischio di un vero e proprio *legal vacuum*, dal momento che lo Stato Parte, nella specie Cipro, non sarebbe stato in grado di adempiere ai suoi doveri di protezione nei confronti della popolazione interessata.

¹⁰⁵ Corte Europea dei diritti umani, *Cipro c. Turchia*, [GC], ricorso n. 25781/94, sentenza del 10 maggio 2001, par. 77. Si noti sin d'ora che la sentenza in questione appare rilevante anche per rispondere al quesito sulla applicabilità oltre il territorio dello Stato dei diritti economici, sociali e culturali, dal momento che la stessa discute ulteriormente della dimensione socio-economica di alcuni dei diritti protetti dalla Convenzione europea dei diritti umani.

¹⁰⁶ Corte Europea dei diritti umani, *Issa c. Turchia*, ricorso n. 31821/96, sentenza del 16 novembre 2004, par. 74.

¹⁰⁷ Corte europea dei diritti umani, *Ilascu e al. c. Moldova e Russia*, [GC], ricorso n. 48787/99, sentenza dell'8 luglio 2004.

territorio da parte dello Stato territoriale¹⁰⁸. Ciò riguarda evidentemente la dimensione della applicabilità intra-territoriale della Convenzione, ma è da ritenersi di particolare rilievo, ai fini della nostra ricerca, poiché accoglie una nozione di *shared jurisdiction* tra lo Stato territoriale e un altro Stato come paradigma di protezione dei diritti umani oltre confine. A tal proposito, la Corte mostra di ritenere che due o più Stati Parti della Convenzione possono contemporaneamente esercitare giurisdizione su una determinata area e, di conseguenza, divenire parallelamente responsabili per la violazione dei diritti convenzionali¹⁰⁹. Nel caso di specie, infatti, la Moldova, pur avendo perso parte del controllo del proprio territorio, in mano alla repubblica separatista della Transnistria, supportata militarmente ed economicamente dalla Russia, veniva condannata per non avere impiegato tutti i mezzi a sua disposizione al fine di assicurare il rilascio dei ricorrenti in mano all'ente fittizio¹¹⁰.

In particolare, secondo la Corte, lo Stato Parte continuerebbe ad esercitare una sorta di giurisdizione parziale, una cd. *gradual notion of jurisdiction*, ragione per cui la responsabilità del medesimo Stato andrebbe valutata in concreto sulla base della diligenza effettivamente esercitata al fine di proteggere i diritti convenzionali, e ciò pur in assenza di un totale controllo del proprio territorio¹¹¹.

In secondo luogo il giudizio in esame appare una volta di più rilevante nella misura in cui la nozione di *jurisdiction* viene ulteriormente ampliata fino a ricomprendere ipotesi diverse dal mero controllo spaziale su una determinata area al di là della sovranità delle parti contraenti. Nel caso di specie la Corte ritenne la Russia parimenti responsabile per la violazione della Convenzione, e ciò sulla base del supporto politico, militare ed economico fornito alla repub-

¹⁰⁸ Sul punto v. anche Corte Europea dei diritti umani, *Assanidze c. Georgia*, [GC], ricorso n. 71503/01, sentenza dell'8 aprile 2004.

¹⁰⁹ DE SCHUTTER, *Globalization and Jurisdiction*, cit., pp. 213 ss.

¹¹⁰ La posizione della Corte non ha mancato di sollevare critiche. Sul punto vedi l'opinione dissenziente del giudice Loucaides e le opinioni parzialmente dissenzienti dei giudici Bratza, Rozakis, Hedigan, Thomassen e Pantiru. Sul punto v. anche GIACCA, *Economic, Social and Cultural Rights in Armed Conflict*, Oxford, 2014. Per una critica, si veda DOSWALD-BECK, *Human Rights in Times of Conflict and Terrorism*, Oxford, 2011, pp. 13-14.

¹¹¹ Ed invero, secondo la Corte, se la giurisdizione si esercita normalmente su tutto il territorio dello Stato.. "this presumption may be limited in exceptional circumstances, particularly where a State is prevented from exercising its authority in part of its territory". In order to be able to conclude that such an exceptional situation exists, the Court must examine on the one hand all the objective facts capable of limiting the effective exercise of a State's authority over its territory, and on the other the State's own conduct. The undertakings given by a Contracting State under Article 1 of the Convention include, in addition to the duty to refrain from interfering with the enjoyment of the rights and freedoms guaranteed, positive obligations to take appropriate steps to ensure respect for those rights and freedoms within its territory. Those obligations remain even where the exercise of the State's authority is limited in part of its territory, so that it has a duty to take all the appropriate measures which it is still within its power to take". Corte Europea dei diritti umani, *Ilaşcu e al. c. Moldova e Russia*, cit., par. 312-313.

blica separatista¹¹². L'influenza esercitata sull'ente fittizio sarebbe così determinante per innescare il *jurisdictional link*, e dunque, per ritenere lo Stato responsabile per la violazione dei diritti protetti dalla Convenzione sul territorio di uno Stato terzo. Diversamente detto, la capacità dello Stato di incidere sul godimento dei diritti convenzionali nei confronti di individui situati al di fuori della sua sovranità, sembrerebbe sufficiente ad estendere gli obblighi delle parti contraenti ai sensi della Convenzione oltre il territorio dello Stato¹¹³.

Infine, la Corte europea dei diritti umani si è ulteriormente pronunciata sul concetto di controllo come presupposto per l'estensione dell'ambito di applicazione spaziale della Convenzione Europea nei casi relativi alla occupazione britannica dell'Iraq da parte delle forze britanniche e statunitensi, a seguito della caduta del regime di Saddam Hussein. A tal proposito, nel caso *Al Skeini c. Regno Unito*, la Corte è sembrata ancora una volta ridefinire l'accertamento della nozione di *jurisdiction* di cui all'articolo 1 della Convenzione. Questa volta, infatti, la Corte ha impiegato un duplice test volto a riscontrare la presenza di un controllo spaziale del territorio e il parallelo esercizio di autorità su individui.

Di conseguenza, in virtù dell'assunzione di autorità e responsabilità per il mantenimento della sicurezza in Iraq, i giudici della Corte ritennero la Gran Bretagna responsabile per l'uccisione di alcuni civili avvenuta durante delle operazioni di pattugliamento condotte dalle sue forze militari¹¹⁴.

¹¹² Sul punto si veda in dettaglio l'opinione dei giudici di Strasburgo secondo i quali: "The MRT, set up in 1991-92 with the support of the Russian Federation, vested with organs of power and its own administration, remains under the effective authority, or at the very least under the decisive influence, of the Russian Federation, and in any event that it survives by virtue of the military, economic, financial and political support given to it by the Russian Federation. That being so, the Court considers that there is a continuous and uninterrupted link of responsibility on the part of the Russian Federation for the applicants' fate as the Russian Federation's policy of support for the regime and collaboration with it continued beyond 5 May 1998, and after that date the Russian Federation made no attempt to put an end to the applicants' situation brought about by its agents, and did not act to prevent the violations allegedly committed after 5 May 1998". Corte Europea dei diritti umani, *Ilascu e al. c. Moldova e Russia*, cit., par. 392-393.

¹¹³ Tale criterio appare sicuramente interessante e, come vedremo, sembrerebbe rivestire una influenza peculiare nell'ambito della tematica della applicazione extraterritoriale dei diritti economici, sociali e culturali.

¹¹⁴ A tal riguardo secondo la Corte: "It can be seen, therefore, that following the removal from power of the Ba'ath regime and until the accession of the interim Iraqi government, the United Kingdom (together with the United States of America) assumed in Iraq the exercise of some of the public powers normally to be exercised by a sovereign government. In particular, the United Kingdom assumed authority and responsibility for the maintenance of security in south-east Iraq. In these exceptional circumstances, the Court considers that the United Kingdom, through its soldiers engaged in security operations in Basra during the period in question, exercised authority and control over individuals killed in the course of such security operations, so as to establish a jurisdictional link between the deceased and the United Kingdom for the purposes of Article 1 of the Convention". Corte europea dei diritti umani, *Al Skeini c. Regno Unito*, cit.,

In conclusione, a seguito della disamina qui effettuata, si può notare come il quesito sulla sussistenza della *jurisdiction* degli Stati, finalizzato all'estensione dell'ambito di applicazione spaziale dei diritti umani, appaia caratterizzato di volta in volta dalla maggiore o minore ampiezza attribuibile al concetto di controllo da parte degli organi di monitoraggio deputati alla salvaguardia dei diritti convenzionali. Se differenti indicazioni possono rilevarsi nella prassi per ciò che concerne le caratteristiche del modello spaziale di giurisdizione, la natura degli obblighi degli Stati risulta, tuttavia, dipendente dalla presenza più o meno penetrante dello Stato sul territorio soggetto a occupazione o controllo, e quindi, dalla effettiva capacità di incidere sul godimento dei diritti protetti dai trattati.

In linea con la necessità di garantire una più ampia tutela dei diritti umani, il predominio del modello spaziale di *jurisdiction* è stato da più parti messo in discussione in vista delle innumerevoli ipotesi suscettibili di comportare la violazione dei diritti protetti dalle convenzioni multilaterali al di là delle situazioni di controllo di un territorio. Invero, come visto nel caso *Ilascu*, la *extraterritorial jurisdiction* in materia di diritti umani è stata inoltre identificata con la capacità dello Stato di influenzare il godimento dei diritti in Stati terzi, indipendentemente dal grado di controllo spaziale esercitato su un determinato territorio.

La necessità di delineare ulteriori modelli rispetto al tradizionale criterio spaziale di *extraterritorial jurisdiction* ha così indotto gli organi di controllo, in altri casi, a valorizzare l'applicazione delle garanzie derivanti dai trattati anche in situazioni di esercizio di autorità e controllo su individui, fattispecie cui rivolgiamo l'attenzione nelle pagine successive.

4.2. Il modello personale di extraterritorial jurisdiction. Autorità e controllo su individui ai fini dell'estensione dell'ambito di applicazione dei trattati sui diritti umani

Al fine di arginare gli effetti derivanti da una stringente applicazione del criterio del controllo territoriale, gli organi di tutela dei diritti umani hanno sviluppato nella prassi un ulteriore modello di *jurisdiction*, riferibile a situazioni in cui uno Stato esercita autorità e controllo su individui al di là della propria sovranità territoriale.

par. 149-150. Si noti, inoltre, come in qualità di potenza occupante, la Gran Bretagna veniva inoltre ritenuta gravata dell'obbligo positivo di indagare sulle circostanze della morte dei predetti individui ai sensi dell'articolo 2 della Convenzione.

Se è vero che l'esistenza di un *jurisdictional link* tra lo Stato e l'individuo nei casi di attività compiute, o per condotte che incidentalmente producono effetti extraterritoriali, è di più difficile individuazione, ciò non ha impedito agli organi di controllo di pronunciarsi sulla applicabilità extraterritoriale dei trattati a tutela dei diritti umani in questi contesti, e ciò secondo due approcci diversi. Mentre il primo di tali approcci, identificabile con quella che viene definita una "*cause and effect notion of jurisdiction*", ritiene sufficiente la mera violazione da parte dello Stato dei diritti umani di individui situati su un territorio straniero, una diversa caratterizzazione del modello personale imporrebbe, invece, l'esistenza di una previa relazione o connessione tra lo Stato e l'individuo leso ai fini della sussistenza della *jurisdiction*.

Il primo fra i due modelli appena citati di *extraterritorial jurisdiction* ha trovato applicazione nella prassi dell'ormai estinta Commissione Europea dei diritti dell'uomo, della Commissione Inter-americana e del Comitato sui diritti umani. Il controllo su individui da parte di agenti statali in Stati terzi è stato ritenuto idoneo ad innescare il *jurisdictional link* ai sensi della Convenzione nei primi ricorsi contro la Turchia a seguito dell'occupazione dell'isola di Cipro¹¹⁵, nonché in diversi casi riguardanti l'esercizio di funzioni pubblicistiche su un territorio straniero di natura non coercitiva, come attività diplomatiche e consolari svolte all'estero¹¹⁶.

In tutti questi casi, la mera circostanza di essere destinatari di una violazione extraterritoriale da parte di uno Stato parte, o meglio di rivestire la qualità di vittima di una disposizione convenzionale, è apparsa sufficiente ai fini della estensibilità della giurisdizione oltre il territorio dello Stato.

Il paradigma personale ha tuttavia avuto la sua massima estensione ad opera del Comitato sui diritti umani e della Commissione Inter-Americana dei diritti dell'uomo¹¹⁷.

Per quanto concerne il Patto sui diritti civili e politici, la prassi è essenzialmente riconducibile alle violazioni poste in essere da agenti di polizia di Stati parti del Patto nell'esercizio di attività coercitive compiute in un altro Stato, con o senza il suo consenso, ed in particolare ai casi *Lopez Burgos*¹¹⁸ e *Ce-*

¹¹⁵ Commissione Europea dei diritti umani, *Cipro c. Turchia*, ricorsi n. 6780/74 e 6950/75, decisioni del 26 maggio 1975.

¹¹⁶ Sul punto vedi il caso *X e Y c. Svizzera*, ricorso n. 7289/75, decisione del 14 luglio 1977.

¹¹⁷ Sulla case-law in materia di extraterritorialità della Commissione Inter-Americana dei diritti umani, vedi CERNA, *Extraterritorial Application of Human Rights Instruments of the Inter-American System*, in COOMANS-KAMMINGA, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* cit., pp. 141-174.

¹¹⁸ Comitato dei diritti umani, *Lopez Burgos c. Uruguay*, *Communication No. 52/1979*, UN. Doc. Supp. n.40 A/36/40 del 29 luglio 1981.

*liberti de Casariego*¹¹⁹. Nelle vicende in questione, riguardanti la cattura e la detenzione dei ricorrenti da parte di agenti statali dell'Uruguay, rispettivamente in Argentina e Brasile, con il consenso degli Stati interessati, il Comitato riteneva che tali individui dovessero essere considerati sottoposti alla *jurisdiction* dello Stato, e ciò indipendentemente dalla legalità o meno degli atti intrapresi in territorio straniero.

Il Comitato, infatti, sin dalle decisioni qui citate, ha costantemente fatto riferimento alla necessità di interpretare le clausole di giurisdizione rispettivamente contenute nell'articolo 2 del Patto e nell'articolo 1 del suo Protocollo Opzionale, come riferibili alla relazione tra lo Stato e l'individuo leso da una violazione extraterritoriale dei diritti enunciati nel trattato, ritenendo irrilevante il luogo di commissione dell'illecito o la nazionalità della vittima.

Una tale interpretazione in senso ampio dell'ambito di applicazione del Patto apparirebbe necessaria in ragione delle precipue finalità del trattato, motivo per cui sarebbe inconcepibile consentire allo Stato di perpetrare impunemente un illecito in materia di diritti umani in un altro Stato, quando il medesimo contegno è evidentemente vietato sul proprio territorio¹²⁰.

Il Comitato ha poi ulteriormente confermato la sua visione circa l'interpretazione estensiva della clausola di giurisdizione di cui all'articolo 1 del Protocollo opzionale al Patto nel *General Comment n. 31*, ribadendo l'obbligo degli Stati di assicurare a tutti coloro che si trovino sottoposti al potere o al controllo effettivo di uno Stato Parte il rispetto dei diritti convenzionali, anche se non presenti sul territorio dello Stato. A tal riguardo la tutela dei diritti garantiti dal Patto non potrebbe che estendersi anche "to those within the power or effective control of the forces of a State Party acting outside its territory,

¹¹⁹ Comitato dei diritti umani, *Lilian Celiberti de Casariego c. Uruguay*, *Communication No. 56/1979*, UN. Doc. Supp. n.40 A/36/40 del 29 luglio 1981.

¹²⁰ Secondo il Comitato, in linea con l'oggetto e lo scopo del Patto sui diritti civili e politici, "The reference in article 1 of the Optional Protocol to "individuals subject to its jurisdiction" ... is not to the place where the violation occurred, but rather to the *relationship between the individual and the State* in relation to a violation of any of the rights set forth in the Covenant, wherever they occurred. Nothing in the present Covenant may be interpreted as implying for any State, group or person any right to engage in any activity or perform any act aimed at the destruction of any of the rights and freedoms recognized herein or at their limitation to a greater extent than is provided for in the present Covenant. In line with this, it would be unconscionable to so interpret the responsibility under article 2 of the Covenant as to permit a State party to perpetrate violations of the Covenant on the territory of another State, which violations it could not perpetrate on its own territory. It would be it unconscionable to so interpret the responsibility under article 2 of the Covenant as to permit a State party to perpetrate violations of the Covenant on the territory of another State, which violations it could not perpetrate on its own territory." *Lopez Burgos c. Uruguay*, *Comunicazione No. 52/1979*, 29 luglio 1981, par.12.

regardless of the circumstances in which such power or effective control was obtained”¹²¹.

Sulla base di tali considerazioni, e in ossequio all’universalità dei diritti garantiti dal trattato, il Comitato ritiene così che tutte le volte in cui le Parti contraenti siano in grado di ledere i diritti di cittadini situati in Stati terzi, questi ultimi dovranno considerarsi *within the jurisdiction* dello Stato.

L’ampliamento del criterio del modello personale ai fini della applicabilità extraterritoriale dei trattati, si deve, poi, più ampiamente, all’operato della Commissione e della Corte Interamericana dei diritti umani.

Il paradigma personale della *jurisdiction* in materia di diritti umani raggiunge qui la sua massima elasticità, assumendo i connotati di quella che alcuni autori hanno definito una *cause and effect notion of jurisdiction*¹²².

A tal riguardo, ad esempio, nel caso *Ecuador c. Colombia*, la Commissione ha affermato che ciò che appare decisivo per l’applicabilità della Convenzione sarebbe il “causal nexus between the extraterritorial conduct of the State and the alleged violation of the rights and freedoms of an individual”¹²³. La Commissione ha poi confermato l’ampliamento in senso extra-territoriale dell’ambito applicativo degli obblighi sui diritti umani discendenti dalla Convenzione nel caso *Coard e altri v. Stati Uniti*. A tal proposito, ai fini dell’applicabilità extraterritoriale del trattato, il quesito sulla sussistenza della giurisdizione si concentrerebbe “not on the presumed victim's nationality or presence within a particular geographic area, but on whether, under the specific circumstances, the State observed the rights of a person subject to its authority and control”¹²⁴.

¹²¹ Comitato dei diritti umani, *General Comment No. 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant*, UN Doc., CCPR/C/21/Rev.1/Add 13, 26 maggio 2004, par. 10.

¹²² CERNA, *Extraterritorial Application of Human Rights Instruments of the Inter-American System*, cit., p.158.

¹²³ Commissione Interamericana dei diritti umani, *Franklin Guillermo Aisalla Molina c. Ecuador*, rapporto n.112/10 del 21 ottobre 2010, par. 99.

Sul punto vedi inoltre il caso *Victor Saldano c. Argentina*. Nel caso di specie, il ricorrente, cittadino argentino, lamentava che il suo Stato d’origine non ne avesse impedito l’incarcerazione negli Stati Uniti. Sul punto, la Commissione Interamericana si pronunciava statuendo che uno Stato Parte della Convenzione può essere ritenuto responsabile in certe circostanze per atti o omissioni dei suoi agenti che producono effetti al di là del territorio dello Stato. “The Commission does not believe, however, that the term “jurisdiction” in the sense of Article 1(1) is limited to or merely coextensive with national territory. Rather, the Commission is of the view that a state party to the American Convention may be responsible under certain circumstances for the acts and omissions of its agents which produce effects or are undertaken outside that state’s own territory.” Commissione Interamericana dei diritti umani, *Victor Saldano c. Argentina*, rapporto n.38/99 dell’11 marzo 1999, par. 17.

¹²⁴ Commissione Interamericana dei diritti umani, *Coard e al. c. Stati Uniti*, ricorso n. 10.951, rapporto n.109/99 del 29 settembre 1999, par. 37. Per una analoga pronuncia v. *Alejandro e al c. Cuba (Brothers to Rescue)*, ricorso n.11.589, rapporto n. 86/99 del 29 settembre 1999, par.

Sulla scia di tali considerazioni, l'esistenza di un *link* giurisdizionale tra lo Stato e gli individui verrebbe dunque assorbito nella verifica in capo ai medesimi individui della qualità di vittime, secondo un paradigma che, come ovvio, risulta estremamente favorevole alla estensione dell'ambito di applicazione spaziale dei trattati di tutela dei diritti umani.

Una così espansiva connotazione delle clausole di giurisdizione contenute nei trattati sui diritti dell'uomo ha tuttavia sollevato le critiche di parte della dottrina, ed è stata vigorosamente messa in discussione dalla ormai nota sentenza *Bankovic* della Corte Europea dei diritti dell'uomo¹²⁵. Se l'approccio di tale decisione verrà più tardi temperato dalla prassi successiva della Corte Europea dei diritti dell'uomo, e ciò sulla base dei risultati a cui tale decisione avrebbe condotto, la Corte, tuttavia, mostra di aderire ad un modello di *extraterritorial jurisdiction* di natura eccezionale, in relazione alla necessità di individuare l'esistenza di una previa relazione, in termini di "*effective control*", tra le Parti contraenti e gli individui lesi da un atto statale con effetti extraterritoriali.

Invero, secondo i giudici di Strasburgo, a differenza di quanto previamente affermato dall'ormai estinta Commissione Europea dei diritti umani, il quesito sulla esistenza della *jurisdiction* in capo allo Stato parte non potrebbe risolversi con il mero riconoscimento della qualità di vittima in capo all'individuo che lamenta una violazione extraterritoriale dei diritti convenzionali, e ciò a meno di non privare totalmente di significato la funzione della medesima clausola giurisdizionale di cui all'articolo 1 della Convenzione. Nel caso *Bankovic*, infatti, la Corte ha statuito che il bombardamento della radio televisione serba di Belgrado ad opera delle forze della NATO non poteva costituire un esercizio di giurisdizione equiparabile al controllo di un territorio, e quindi ha considerato la Convenzione non applicabile ai ricorrenti, vista l'impossibilità di stabilire un *jurisdictional link* tra lo Stato e gli individui lesi¹²⁶.

23. Nel caso di specie, la Commissione riteneva Cuba responsabile per avere abbattuto due aerei civili con a bordo passeggeri americani, considerando tale evento per ciò stesso sufficiente a ritenere tali individui "within the jurisdiction" dello Stato Parte. "...The Commission would point out that, in certain cases, the exercise of its jurisdiction over extraterritorial events is not only consistent with but required by the applicable rules. Although this usually refers to persons who are within the territory of a state, in certain instances it can refer to extraterritorial actions, when the person is present in the territory of a state but subject to the control of another state, generally through the actions of that state's agents abroad. In principle, the investigation refers not to the nationality of the alleged victim or his presence in a particular geographic area, but to whether, in those specific circumstances, the state observed the rights of a person subject to its authority and control."

¹²⁵ O'BOYLE, *The European Convention on Human Rights and Extraterritorial Jurisdiction*, cit., p. 128.

¹²⁶ *Bankovic c. Belgio e altri 16 Stati*, cit., par. 82.

Nel rigettare la validità del modello personale di *extraterritorial jurisdiction*, i giudici di Strasburgo si sono poi richiamati all'idea dell'indivisibilità della Convenzione, respingendo l'argomento dei ricorrenti secondo il quale l'articolo 1 della Convenzione imporrebbe di assicurare i diritti enunciati nel trattato in relazione al grado di controllo di volta in volta esercitato o esercitabile dallo Stato.

La Corte ha respinto un tale approccio, ribadendo l'indivisibilità dei diritti convenzionali e la dubbia operatività di un modello di *personal jurisdiction*, tale da comportare che “anyone adversely affected by an act imputable to a Contracting State, wherever in the world that act may have been committed or its consequences felt, is thereby brought within the jurisdiction of that State for the purpose of Article 1 of the Convention”¹²⁷.

A seguito della decisione nel caso *Bankovic*, la Corte tenderà poi successivamente a temperare il requisito dell'*effective control* in una serie cospicua di casi aventi ad oggetto, per lo più, ipotesi di esercizio di atti coercitivi compiuti su territorio straniero, e identificabili alternativamente nell'arresto, detenzione o uccisione di individui oltre confine.

Nel caso *Issa c. Turchia*, ad esempio, riguardante l'uccisione di alcuni pastori durante un'incursione delle autorità turche nel territorio iracheno, la Corte mostrerà di accogliere un più elastico modello di *extraterritorial jurisdiction*, in parte analogo al criterio adottato dal Comitato sui diritti umani visto in precedenza. Secondo questo modello l'articolo 1 della Convenzione non potrebbe essere interpretato “so as to allow a State Party to perpetrate violations of the Convention on the territory of another State, which it could not perpetrate on its own territory”¹²⁸. A tal riguardo, secondo la Corte, nonostante dovesse escludersi nel caso di specie un controllo effettivo sull'area in questione da par-

¹²⁷ Sul punto vedi la decisione della Corte in cui si ribadisce che “The Governments contend that this amounts to a “cause-and-effect” notion of jurisdiction not contemplated by or appropriate to Article 1 of the Convention. the Court is of the view that the wording of Article 1 does not provide any support for the applicants’ suggestion that the positive obligation in Article 1 to secure “the rights and freedoms defined in Section I of this Convention” can be divided and tailored in accordance with the particular circumstances of the extra-territorial act in question. Indeed the applicants’ approach does not explain the application of the words “within their jurisdiction” in Article 1 and it even goes so far as to render those words superfluous and devoid of any purpose.

Had the drafters of the Convention wished to ensure jurisdiction as extensive as that advocated by the applicants, they could have adopted a text the same as or similar to the contemporaneous Articles 1 of the four Geneva Conventions of 1949. Furthermore, the applicants’ notion of jurisdiction equates the determination of whether an individual falls within the jurisdiction of a Contracting State with the question of whether that person can be considered to be a victim of a violation of rights guaranteed by the Convention. These are separate and distinct admissibility conditions, each of which has to be satisfied in the aforementioned order, before an individual can invoke the Convention provisions against a Contracting State.

¹²⁸ *Issa c. Turchia*, cit., par. 71.

te della Turchia, lo Stato poteva in ogni caso essere ritenuto responsabile per la violazione della Convenzione a danno di individui “who are in the territory of another State but who are found to be under the former State’s authority and control through its agents operating –whether lawfully or unlawfully- in the latter State¹²⁹”.

I giudici di Strasburgo confermeranno ancora una volta l’estensione della *jurisdiction* al di là del criterio del controllo effettivo nei casi *Pad c. Turchia*¹³⁰, *Solomou e Andreou c. Turchia*¹³¹. In entrambe le decisioni, pur in assenza di tale requisito, la Corte riterrà rilevante ai fini della sussistenza della *jurisdiction* in capo allo Stato l’uso della forza letale di natura meramente incidentale suscettibile di determinare la morte di alcuni individui stanziati su territori stranieri. Ad esempio, nel caso *Pad c. Turchia*, relativo all’uccisione di alcuni cittadini iraniani compiuta da parte di agenti turchi da un elicottero in volo sopra il confine Turchia-Iran, la Corte si è pronunciata nel senso dell’irrelevanza della collocazione geografica dei ricorrenti, dal momento che l’attribuibilità del comportamento alla Turchia poteva ritenersi pacifico¹³².

Il criterio del modello personale fin qui enunciato è stato ancora tuttavia reso oggetto di stravolgimenti da parte della Corte. Ed invero, nel caso *Al Skeini* già previamente discusso, la Corte ha privilegiato il criterio del controllo e dell’autorità su individui, pur tuttavia accogliendo un modello di giurisdizione bifasico finalizzato all’applicabilità della Convenzione oltre il territorio dello Stato. Ai fini della sussistenza della *jurisdiction*, infatti, la Corte riterrà decisivo il controllo di fatto del territorio iracheno, e allo stesso tempo l’influenza esercitata sui singoli individui ivi stanziati da parte delle forze britanniche¹³³.

A seguito della disamina sin qui effettuata, ci pare poter affermare che, seppur tramite una moltitudine di approcci e criteri di natura differente di volta

¹²⁹ *Ibidem*.

¹³⁰ Corte Europea dei diritti umani, *Mansur Pad c. Turchia*, ricorso n. 60167/00, decisione sull’ammissibilità del 28 giugno 2007.

¹³¹ Corte Europea dei diritti umani, *Solomou e Andreou c. Turchia*, ricorso n. 36832/97, sentenza del 24 giugno 2008, par. 50-51.

¹³² *Mansur Pad c. Turchia*, cit., par. 54-55. “The Court considers that it is not required to determine the exact location of the impugned events, given that the Government had already admitted that the fire discharged from the helicopters had caused the killing of the applicants’ relatives, who had been suspected of being terrorists. Accordingly, the Court finds that the victims of the impugned events were within the jurisdiction of Turkey at the material time”.

¹³³ Nella specie, come sopra ricordato, la Gran Bretagna veniva ritenuta responsabile, in qualità di potenza occupante, in linea con la risoluzione 1483 delle Nazioni Unite, dell’uccisione di alcuni civili occorsa durante delle operazioni di pattugliamento sul territorio iracheno, e ciò sulla base del fatto che lo Stato esercitava su quel territorio “some of the public powers normally to be exercised by a sovereign government”. , secondo la Corte, “through its soldiers engaged in security operations in Basra during the period in question, exercised authority and control over individuals killed in the course of such security operations, so as to establish a jurisdictional link between the deceased and the United Kingdom for the purposes of Article 1 of the Convention”. Corte Europea dei diritti umani, *Al Skeini c. Regno Unito*, cit., par. 149-150.

in volta sviluppati dagli organi di monitoraggio, il diritto internazionale dei diritti umani abbia fornito risposte positive circa la portata extraterritoriale degli obblighi degli Stati in tema di diritti civili e politici. In tutti questi casi, come rilevato in apertura, l'esercizio di un potere fattuale di natura coercitiva e la capacità degli Stati di incidere sul godimento dei diritti umani di individui situati in Stati terzi, sono stati ritenuti idonei a determinare l'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti dell'uomo, e ciò indipendentemente dalla legalità secondo il diritto internazionale degli atti compiuti.

Riconosciuta la necessità di indagare la maturazione nella prassi applicativa degli obblighi degli Stati in un contesto extraterritoriale per i diritti di prima generazione, nel seguito di questo lavoro l'analisi si concentrerà sulla verifica della rilevanza di tali modelli per ciò che concerne i diritti socio-economici, ed in particolare, i diritti contenuti nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Come vedremo, se il paradigma territoriale di giurisdizione delineato dalla prassi in materia di diritti civili e politici ha assunto particolare rilevanza anche nell'ambito di nostro interesse, problemi non indifferenti si pongono, tuttavia, nell'individuazione di ulteriori modelli di applicazione extra-territoriale dei trattati e ciò anche in relazione alla frammentarietà di prassi in materia. Di quanto appena detto ci occuperemo ampiamente nel prosieguo della trattazione, non prima di avere brevemente esposto le ragioni della volontà di studiare il fenomeno dell'applicazione extraterritoriale dei diritti umani nel campo dei diritti economici, sociali e culturali, e presentato i quesiti ai quali il nostro lavoro tenta auspicabilmente di rispondere.

5. L'evoluzione del dibattito su extraterritorialità e diritti economici, sociali e culturali.

Come mostrato dall'analisi sopra effettuata, il dibattito in materia di extraterritorialità dei trattati sui diritti dell'uomo si è tradizionalmente concentrato sulla violazione di obblighi relativi a diritti civili e politici, e parallelamente identificato con l'evoluzione della nozione di *jurisdiction*, criterio regolatore per affermare l'estensione dei vincoli dello Stato oltre i propri confini territoriali.

Il problema riguardante l'applicazione extraterritoriale dei diritti dell'uomo, originatosi nell'ambito dei diritti di prima generazione, appare oggi assumere una dimensione nuova e ciò a causa di una molteplicità di fattori tra cui: la crescente necessità di mitigare gli effetti negativi della globalizzazione economica

sul godimento dei diritti dell'uomo;¹³⁴ l'intensificazione a livello internazionale di istanze solidaristiche e di giustizia globale intese a ridisegnare il funzionamento delle istituzioni economiche internazionali¹³⁵; l'evoluzione di concetti quali lo *human rights based approach to development*; la cd. teoria dei *global public goods*¹³⁶ e del *common interest in international law*¹³⁷; la crescente attenzione al legame indissolubile tra sviluppo sostenibile, diritti umani e ambiente¹³⁸.

La riflessione sulla estensione degli obblighi enunciati nei trattati oltre i confini degli Stati contraenti parrebbe così orientarsi verso una sempre più accurata indagine sulla applicabilità extraterritoriale degli strumenti di tutela sui diritti economici, sociali e culturali e sulla valorizzazione di obblighi di assistenza e cooperazione internazionale finalizzati alla tutela dei diritti umani nell'ambito delle attività economiche internazionali, nella formulazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo, nel commercio e negli investimenti.

Nell'attuale diritto internazionale dei diritti umani sembrerebbe infatti rintracciabile la consapevolezza che l'evoluzione e la crescente interdipendenza statale necessitano di un meccanismo regolatore e di una ridefinizione della natura degli obblighi statali in materia di protezione dei diritti dell'uomo, basata sulla valorizzazione del concetto di cooperazione internazionale per la realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali in una prospettiva globale.

Se il risultato di una tale evoluzione è che la realizzazione dei diritti umani dipende sempre più dall'interazione e dalla collaborazione tra Stati, ciò è particolarmente visibile per quanto riguarda la protezione dei diritti economici, sociali e culturali.

In quest'ottica il dibattito sull'esercizio extraterritoriale della giurisdizione al fine di proteggere e promuovere il rispetto dei diritti umani al di fuori del territorio statale appare legato alla comprensione della portata degli obblighi di natura positiva discendenti dagli strumenti di tutela dei diritti dell'uomo e alla parallela valorizzazione di vincoli incombenti su tutta la comunità degli Stati di agire congiuntamente per la risoluzione di problemi propri della intera comunità internazionale.

¹³⁴ BENEDEK-DE FEYTER-MARRELLA, *Economic Globalization and Human Rights*, Cambridge, 2007.

¹³⁵ RAJAGOPAL, *International Law from Below, Development, Social Movements and Third World Resistance*, Cambridge, 2003.

¹³⁶ PETERSMANN, *International Economic Law, Public Reason, and Multilevel Governance of Interdependent Public Goods*, in *Journal of International Economic Law*, 2011, pp. 23-76.

¹³⁷ BENEDEK-DE FEYTER-KETTEMANN-VOIGT, *The Common Interest in International Law*, Oxford, Antwerp, 2014.

¹³⁸ SHELTON, *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford, 2013. Vedi anche Assemblea Generale, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, risoluzione adottata il 25 Settembre 2015, UN Doc. A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015.

La necessità di una ridefinizione della responsabilità degli Stati in senso extraterritoriale nel campo in esame appare inoltre intimamente legata alla progressiva evoluzione dell'obbligo dello Stato di proteggere i diritti degli individui dall'operato di attori privati, indiscussi protagonisti dell'odierna economia globale. Tale necessità è altresì connessa con il più ambizioso tentativo di immaginare un sistema internazionale volto ad eradicare la povertà globale e realizzare ideali di equità e giustizia economica internazionale.

Se fino ad oggi abbiamo assistito al consolidarsi di una prassi orientata a comprendere la portata degli obblighi extraterritoriali degli Stati in situazioni intimamente legate con il controllo di un territorio o l'esercizio di autorità su individui - ove nella maggior parte dei casi appare agevole riscontrare una diretta e immediata connessione tra le azioni e le omissioni dello Stato e la violazione dei diritti civili e politici delle persone - l'extraterritorialità nei diritti economici, sociali e culturali pone significativi problemi di attribuibilità, imputabilità e di individuazione del nesso causale tra la condotta attiva o omissiva degli Stati e le violazioni subite dagli individui.

Nel campo dei diritti economici, sociali e culturali, l'applicazione extraterritoriale del trattato sembrerebbe imporre un mutamento della prospettiva di tutela in termini puramente negativi, e parrebbe far sorgere vincoli di natura peculiare, identificabili come obbligazioni di mezzi o di dovuta diligenza.

Se nel campo dei diritti civili e politici l'esame della prassi ci ha fornito delle indicazioni più o meno rilevanti su come intendere gli obblighi statali in una prospettiva extraterritoriale, (e ciò primariamente sulla base delle varie declinazioni del concetto di controllo), per ciò che concerne i diritti economici, sociali e culturali le implicazioni della portata extraterritoriale degli obblighi statali appaiono dirompenti. Si tratta difatti di diritti che seguono il flusso delle attività economiche e che necessitano di un ripensamento della categoria normativa della *jurisdiction* e, conseguentemente, anche della responsabilità internazionale dello Stato. Si pone dunque la necessità di una nuova riflessione sulla nozione di *jurisdiction* con l'obiettivo di comprendere se questa può essere intesa in maniera differente rispetto a come elaborata in relazione all'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti civili e politici. In altre parole, può la *jurisdiction* nel campo dei diritti economici, sociali e culturali ricomprendere ulteriori ipotesi legittimanti l'estensione degli obblighi degli Stati al di fuori della propria sovranità territoriale? È possibile utilizzare i medesimi canoni interpretativi per indagare la natura degli obblighi degli Stati in tale ambito? Può il concetto di *jurisdiction* ai fini dell'applicabilità extraterritoriale dei trattati sui diritti socio-economici, ricomprendere anche obblighi di condotta e di *due diligence* al di là dei canoni classici di controllo effettivo

enucleati dalla giurisprudenza internazionale in tema di extraterritorialità dei diritti umani?

L'applicabilità extraterritoriale dei trattati sui diritti dell'uomo e conseguentemente della nozione di *jurisdiction*, così come interpretata ai fini della definizione degli obblighi statali in materia di diritti civili e politici, identificabile nelle situazioni di controllo e autorità su individui, sembrerebbe infatti rappresentare, a prima vista, una nozione estremamente limitata al fine di proteggere i diritti economici, sociali e culturali in una prospettiva transnazionale.

A ben vedere, la maggior parte delle violazioni dei diritti economici, sociali e culturali al di fuori della sovranità territoriale degli Stati, prescinde, infatti, dalla presenza di una situazione di controllo effettivo di un territorio o dall'esercizio di *physical power* su individui, ma risulta essere piuttosto il prodotto degli effetti indiretti della crescente trans-nazionalizzazione delle attività economiche statali.

Come è stato evidenziato dalla dottrina, ai fini della protezione transnazionale dei diritti economici, sociali e culturali, i criteri elaborati dalla prassi in materia di diritti civili e politici non sembrerebbero particolarmente funzionali ad una corretta e più ampia identificazione degli obblighi statali discendenti dai trattati contenenti diritti di seconda generazione¹³⁹. Nel campo dei diritti economici, sociali e culturali, l'obbligo statale di protezione dei cittadini situati al di fuori della propria sovranità territoriale parrebbe identificarsi piuttosto con un obbligo di *due diligence*, che impone allo Stato di tenere conto degli effetti prevedibili sul godimento dei diritti umani delle politiche commerciali, economiche e di sviluppo portate avanti in Stati terzi e, correlativamente, del dovere di influenzare positivamente l'operato di attori economici privati soggetti al suo controllo.

In conclusione, l'obiettivo della presente indagine sarà quello di verificare se la prassi esistente, esaminata a partire da alcune sue manifestazioni, accolga tale visione più ampia del contenuto degli obblighi di tutela di rispettare, proteggere e promuovere in una prospettiva extraterritoriale rispetto a quanto riscontrato nella prassi in materia di diritti civili e politici.

¹³⁹ Sul punto v. Scheinin, il quale afferma che "The limits of a State's jurisdiction regarding civil rights violation have often, but not always, been constructed on the concept of some sort of physicalized relationship, for example, armed occupation or an arrest by agents. In the case of ESC rights, however, the element of direct physical control is often not required for a State to produce a negative impact." SCHEININ, *Just another word? Jurisdiction in the Roadmap of State Responsibility and Human Rights*, in LANGFORD-VANDENHOLE-SCHIENIN-VAN GENUGTEN (a cura di) *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* Cambridge, 2013, pp. 212-229, p. 215.

6. *L'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Piano dell'indagine*

L'obiettivo del presente lavoro di ricerca è dunque quello di esaminare l'applicabilità del Patto sui diritti economici, sociali e culturali nelle situazioni in cui i suoi Stati membri agiscono al di fuori della propria sovranità territoriale.

A differenza dei trattati in materia di diritti civili e politici previamente esaminati, il Patto sui diritti economici, sociali e culturali non contiene clausole di giurisdizione o di delimitazione territoriale che ne dispongano l'applicabilità entro i confini sovrani degli Stati Parti.

Il silenzio del trattato relativamente al suo ambito di applicazione ha dato vita a divergenti interpretazioni sulla portata spaziale della natura degli obblighi da esso derivanti.

L'assenza di clausole giurisdizionali o di delimitazione territoriale è stata dai più interpretata a favore di una presunzione di extraterritorialità. Ciò in virtù dell'obbligo imposto dall'articolo 2 (1) del Patto, ai sensi del quale ciascuno degli Stati si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel trattato.

La disposizione dell'articolo 2 (1) del trattato, con il suo obbligo generale di cooperare a livello internazionale per la realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali è stata così invocata per giustificare la protezione universale e la correlativa estensione degli obblighi di protezione degli Stati al di là della propria sovranità territoriale. Sulla base di detta presunzione di extraterritorialità, l'ambito di applicazione dei trattati sui diritti dell'uomo, ed in particolare dei trattati privi di clausole di delimitazione spaziale, si amplierebbe rispetto a qualsiasi condotta delle Parti Contraenti suscettibile di produrre una violazione di diritti individuali indipendentemente dal luogo dell'illecito¹⁴⁰.

¹⁴⁰Una interpretazione favorevole ad una regola generale di applicabilità extraterritoriale dei trattati privi di clausole di giurisdizione è stata avanzata nel parere reso dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso relativo all'applicazione della Convenzione internazionale per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, *Georgia c. Russia*. In relazione alla mancanza di clausole di delimitazione dell'ambito di applicazione spaziale della Convenzione, la Corte si pronunciava come segue: "There is no restriction of a general nature in CERD relating to its territorial application; whereas it further notes that, in particular, neither Article 2 nor Article 5 of CERD, alleged violations of which are invoked by Georgia, contain a specific territorial limitation; and whereas the Court consequently finds that these provisions of CERD generally appear to apply, like other provisions of instrument of that nature, to the ac-

La dottrina maggioritaria che si è occupata di rispondere al quesito circa la applicabilità extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali tende a ricavare dall'assenza di clausole di delimitazione territoriale e dal dovere di cooperare per la realizzazione dei diritti umani a livello universale, una presunzione di applicabilità del trattato oltre i confini nazionali, in mancanza tuttavia di una vera e propria indagine sulla portata e sulla natura degli obblighi da esso derivanti. Si riscontra difatti l'assenza di una vera e propria analisi complessiva sulle disposizioni del trattato che tenga conto delle potenzialità di estensione degli obblighi in esso contenuti, nonché della loro concreta operatività in un contesto extraterritoriale.

Può rilevarsi sin d'ora che indagare la natura dell'obbligo degli Stati di rispettare, proteggere e promuovere i diritti economici, sociali e culturali in un contesto extraterritoriale appare oggettivamente complesso per una serie di ragioni: in primo luogo si riscontra una prassi scarsa e frammentata, e composta per la maggior parte da strumenti di carattere non vincolante, *General Comments e Concluding Observations*, circostanza che rende difficoltosa la costruzione di linee generali di tendenza.

Inoltre, a causa delle stesse caratteristiche e della natura delle procedure di lavoro del Comitato, l'analisi della portata degli obblighi del Patto in relazione ai singoli diritti, svolta primariamente attraverso *General Comments*, non si concentra evidentemente su casi concreti di violazioni a danno di individui, ma viene enunciata in termini generali e astratti. Ed invero, gli Stati membri, che ai sensi dell'articolo 16 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali si impegnano a presentare rapporti sulle misure intraprese al fine di conseguire il rispetto dei diritti riconosciuti nel trattato, sono ovviamente restii a fornire informazioni sullo svolgimento di attività economiche o sulle loro attività di cooperazione che abbiano particolari effetti pregiudizievoli sul godimento dei diritti di individui situati al di là della loro sovranità territoriale¹⁴¹.

L'attività di indagine su violazioni di diritti economici, sociali e culturali nel contesto della "trans-nazionalizzazione" delle attività economiche statali costituisce prerogativa, ed è il risultato degli sforzi della società civile e delle numerose organizzazioni non governative che, attraverso i cd. *shadow reports* pre-

tions of a State Party when it acts beyond its territory". Corte Internazionale di Giustizia, *Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation)*, ordinanza del 15 ottobre 2008, par. 109.

¹⁴¹ L'articolo 16 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali dispone che "gli Stati parti del presente Patto si impegnano a presentare, in conformità alle disposizioni di questa parte del Patto, dei rapporti sulle misure che essi avranno preso e sui progressi compiuti al fine di conseguire il rispetto dei diritti riconosciuti nel Patto".

sentati precedentemente all'analisi dei rapporti statali ad opera del Comitato, collaborano in maniera determinante a rendere note tali situazioni¹⁴².

Dopo una lunga gestazione dovuta principalmente alle difficoltà di determinare la portata della clausola generale dell'articolo 2 (1) del Patto in seno al gruppo di lavoro per l'adozione di un Protocollo opzionale, soltanto nel 2013 con l'entrata in vigore di quest'ultimo, il Comitato ha ricevuto la possibilità di esaminare comunicazioni individuali, così come previsto per la maggior parte degli altri meccanismi di controllo dei trattati sui diritti umani di natura universale adottati in seno alle Nazioni Unite¹⁴³.

Sulla base delle considerazioni sopra espresse, appare dunque evidente come la recente istituzionalizzazione di meccanismi di controllo, e le peculiarità delle procedure di monitoraggio del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali rendano difficoltosa una ricostruzione complessiva della portata degli obblighi discendenti dal trattato e della loro eventuale operatività in un contesto extraterritoriale.

¹⁴² Particolarmente rilevante appare inoltre lo sforzo concertato di accademici e giuristi costantemente impegnati sin dal 1986, data di istituzione del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, alla chiarificazione della natura degli obblighi discendenti dei trattati sui diritti economici, sociali e culturali. Si vedano in tale prospettiva, *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN doc. E/CN.4/1987/17; *The Maastricht Guidelines on violations of Economic, Social and Cultural Rights*, 1997, ed infine *The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Right*, 2011.

¹⁴³ A tal riguardo l'articolo 2 del Protocollo Opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali prevede un meccanismo di comunicazioni individuali ad opera di individui soggetti alla giurisdizione delle Parti Contraenti. Così, secondo tale articolo, "le comunicazioni potranno essere presentate a titolo individuale o a nome di gruppi di persone, le quali rientrano nella giurisdizione di uno Stato Parte, che lamentino di essere stati vittime della violazione di uno qualsiasi dei diritti economici, sociali e culturali esposti nel Patto da parte di quello Stato Parte". Tuttavia, al momento in cui si scrive, non risultano esistenti decisioni in cui il Comitato si sia pronunciato su ricorsi individuali relativi a violazioni di disposizioni del Patto. Nell'ambito delle procedure di controllo istituite dal Protocollo, si noti inoltre la facoltà attribuita al Comitato di condurre procedure di inchiesta ai sensi dell'articolo 11 del Protocollo Opzionale al Patto. Un'eventuale violazione degli obblighi del Patto ad opera di uno Stato Parte da parte di un altro Stato Parte potrebbe essere, inoltre, fatta valere secondo la procedura interstatale prevista dall'articolo 10 del medesimo Protocollo. Tuttavia, la reale operatività di tali procedure per quanto riguarda la possibilità di controllo da parte del Comitato delle violazioni del trattato ad opera degli Stati Parti non è suscettibile di essere apprezzata allo stato degli atti, per via dell'ancora relativamente esiguo numero di Stati che hanno ratificato il Protocollo Opzionale al Patto sui diritti, economici, sociali e culturali. Ciò non esclude, come ovvio, la possibilità, che in un prossimo futuro, il Comitato, ove sussistano le dovute condizioni, chiarisca la portata degli obblighi enunciati nel trattato in risposta a procedure di ricorso individuale, o alle altre procedure sopra menzionate, e dunque anche le condizioni sulla base delle quali gli individui possono ritenersi sottoposti alla giurisdizione degli Stati Parti. Ciò dipenderà evidentemente da come il Comitato intenderà la nozione "*within the jurisdiction of the State Party*", se attraverso una mera identificazione, come è verosimile ritenere, a quanto già espresso dagli organi di monitoraggio a tutela dei diritti umani in materia di diritti civili e politici, o, alternativamente, sulla base della più ampia interpretazione fornita nei commenti generali e nelle osservazioni conclusive, di cui si dirà in seguito.

Lungi dall'ambire a dare al problema una risoluzione in termini esaustivi, e nonostante le difficoltà di sistematizzazione sopra enunciate, il presente lavoro si propone di indagare se la più recente prassi muova nella direzione di un ampliamento della portata extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, attraverso la valorizzazione della natura di obblighi positivi in esso contenuti¹⁴⁴.

A tale scopo si cercherà di andare oltre un approccio che si limiti a constatare l'assenza nel trattato di clausole giurisdizionali o di delimitazione territoriale per affermarne l'immediata applicabilità oltre i confini dello Stato, con il diverso obiettivo di indagare la maturazione nella prassi applicativa più recente di una reinterpretazione dell'obbligo di "*international assistance and cooperation*", suscettibile di comportare la responsabilità dello Stato per la violazione dei diritti umani in un contesto extraterritoriale.

In definitiva, l'applicabilità del Patto sui diritti economici, sociali e culturali non potrebbe ritenersi presunta in ragione di una regola generale di extraterritorialità comune a tutti i trattati sui diritti dell'uomo privi di clausole di delimitazione territoriale. Si ritiene piuttosto che ai fini dell'interpretazione del Patto, l'indagine debba da un lato indagare le ragioni dell'assenza di una regola generale implicita di applicazione del trattato e, correlativamente, la natura peculiare di obblighi positivi in esso contenuti, nonché la loro eventuale operatività in un contesto extraterritoriale.

¹⁴⁴ Indagare la natura degli obblighi del Patto sui diritti economici, sociali e culturali in una prospettiva extraterritoriale ha reso previamente indispensabile, come abbiamo tentato di mostrare nelle sezioni precedenti di questo lavoro, interrogarsi sull'operatività dei criteri classici elaborati dalla giurisprudenza in materia di diritti civili e politici. Ciò è parso necessario per consentirci ora di mettere in luce la necessità di un approccio peculiare nello studio della extraterritorialità dei diritti economici, sociali e culturali, che si concentri specificamente sulla natura positiva degli obblighi discendenti dal Patto, e su un rinnovato significato da attribuire alla nozione di *jurisdiction* nel campo in esame, al fine di rispondere alla domanda sulla applicabilità oltre confine del trattato.

CAPITOLO II

L'APPLICAZIONE EXTRATERRITORIALE DEL PATTO INTERNAZIONALE SUI DIRITTI ECONOMICI, SO- CIALI E CULTURALI

SOMMARIO: 1. Introduzione: la protezione internazionale dei diritti umani alla prova del diritto transnazionale dell'economia e dello sviluppo. – 2. Alla ricerca di un modello di analisi dell'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali: l'assenza nel trattato di clausole espresse sulla giurisdizione. – 2.1. Critiche alla teoria della presunzione di extraterritorialità. Sul significato del silenzio nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali. – 2.2. Segue. I lavori preparatori dell'articolo 2 (1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. – 2.3. Segue. Posizioni dottrinali ed elementi della prassi per una interpretazione in chiave evolutiva della disposizione di cui all'art. 2(1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. – 3. Giurisdizione extraterritoriale e diritti economici, sociali e culturali. – Sezione I. Il modello spaziale nell'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. – 4. Il criterio territoriale e il predominio del modello spaziale. – 4.1. La prassi del Comitato sui diritti Economici, Sociali e Culturali nei territori palestinesi occupati. – 4.2. L'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti, economici, sociali e culturali nel parere della Corte internazionale di giustizia sulla legalità della costruzione del muro nei territori palestinesi occupati. – 4.3. La protezione dei diritti economici, sociali e culturali nelle situazioni di controllo territoriale al di là della sovranità degli Stati. La contemporanea applicabilità del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario – 4.4. L'influenza della prassi esterna al Patto sull'interpretazione dei diritti economici, sociali e culturali nelle ipotesi di controllo territoriale. 4.5. Prime conclusioni. La rilevanza del modello spaziale e la progressiva evoluzione verso nuovi modelli di interpretazione e applicazione degli obblighi derivati dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali. – Sezione II. La prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali e la tendenza al riconoscimento delle *cross-border violations* dei diritti umani. 5. L'eterogeneità degli obblighi di assistenza e cooperazione internazionale in una prospettiva extraterritoriale. – 5.1. L'interpretazione della nozione di assistenza e cooperazione internazionale alla luce del paradigma della responsabilità condivisa. – 5.2. Sanzioni economiche multilaterali e protezione dei diritti economici, sociali e culturali negli Stati terzi. – 5.3. Alcuni spunti tratti dalla prassi in materia di commercio ed investimenti. – 5.4. La responsabilità statale per violazione dei diritti economici, sociali e culturali da parte di attori economici privati. Multinazionali e diritti umani. – 6. L'evoluzione dei modelli di applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali al di là del paradigma territoriale di protezione dei diritti umani.

1. Introduzione: la protezione internazionale dei diritti umani alla prova del diritto transnazionale dell'economia e dello sviluppo

Nell'era della globalizzazione economica, della crisi della sovranità statale e dell'erosione dei confini territoriali, le ripercussioni delle dinamiche socio-economiche transnazionali sul godimento dei diritti fondamentali oltre confine (*rectius*, nell'ambito della giurisdizione di Stati terzi) sono divenute oggetto di un interessante dibattito.

L'enfasi crescente posta sulle politiche di libero mercato e la perdita di sovranità degli Stati, accompagnata dall'ascesa incontrastata di attori economici privati, mette sempre più a repentaglio la protezione dei diritti umani dentro e fuori del territorio dello Stato¹⁴⁵. Tra i numerosi effetti della c.d. globalizzazione, l'allocatione dei poteri regolativi tra una pluralità di soggetti, statali e parastatali, la privatizzazione o ibridazione dei pubblici servizi e di beni comuni globali appaiono tutti fenomeni in grado di comportare una ridefinizione del ruolo dello Stato nell'odierna economia internazionale e della capacità di regolare e influenzare il godimento dei diritti umani fuori del suo territorio¹⁴⁶. Le implicazioni derivanti dagli effetti della trans-nazionalizzazione delle attività economiche si rivelano così dirimpenti e in grado di incidere in maniera significativa sui diritti di individui situati al di là della sovranità degli Stati¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Sul punto v. *Statement to the World Conference on Human Rights on behalf of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/1993/22, par. 10. "The increasing emphasis being placed on free market policies brings with it a far greater need to ensure that appropriate measures are taken to safeguard and promote economic, social and cultural rights".

¹⁴⁶ Vedi estensivamente BAILLIET, *What is to become of Human Rights Rule-Based International Order within an Age of Neo-Medievalism?*, in BAILLIET (a cura di), *Non State Actors, Soft Law and Protective Regimes: From the Margins*, Cambridge, 2012, pp. 95-124.

¹⁴⁷ Sul punto vedi lo *Statement on Globalization and its Impact on the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights*, in cui il Comitato sui diritti ESC mette in luce gli effetti pregiudizievoli della globalizzazione economica sul godimento dei diritti umani. "Globalization is a phenomenon which has wrought fundamental changes within every society. It is usually defined primarily by reference to the developments in technology, communications, information processing and so on that have made the world smaller and more interdependent in very many ways. But it has also come to be closely associated with a variety of specific trends and policies including an increasing reliance upon the free market, a significant growth in the influence of international financial markets and institutions in determining the viability of national policy priorities, a diminution in the role of the state and the size of its budget, the privatization of various functions previously considered to be the exclusive domain of the state, the deregulation of a range of activities with a view to facilitating investment and rewarding individual initiative, and a corresponding increase in the role and even responsibilities attributed to private actors, both in the corporate sector, in particular to the transnational corporations, and in civil society, None of these developments in itself is necessarily incompatible with the principles of the Covenant or with the obligations of governments thereunder. Taken together, however, and if not complemented by appropriate additional policies, globalization risks downgrading the central place accorded to human rights by the United Nations Charter in general and the International Bill of Human Rights in particular. This is especially the case in relation to economic, social and cultural rights." Comitato sui diritti economici, so-

In tale contesto, la violazione dei diritti di carattere economico, sociale e culturale ad opera delle Parti contraenti ai trattati viene oggi in rilievo in una moltitudine di contesti eterogenei, con ripercussioni largamente superiori rispetto a quanto rilevato nella materia dei diritti di prima generazione, tradizionalmente volta a regolare l'applicazione dei trattati sui diritti umani al di fuori del territorio dello Stato nelle classiche ipotesi di occupazione territoriale e svolgimento di attività militari all'estero.

Si pensi solo per un esempio al caso della responsabilità dello Stato per l'influenza esercitata su attori economici privati che agiscono sul territorio di uno Stato straniero (multinazionali, agenzie di credito all'esportazione, fondi sovrani di investimento e in generale a tutte le entità statali e para-statali che operino oltre confine sotto il controllo dello Stato di origine); all'impatto delle sanzioni economiche sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali; agli effetti delle politiche commerciali e di investimento condotte in Paesi terzi, nonché alle attività di cooperazione allo sviluppo bilaterale e multilaterale in seno ad istituzioni finanziarie internazionali, come la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale, di gran lunga, queste ultime, rappresentative di uno scenario di particolare rilievo con riferimento alle questioni in esame.

In definitiva, la maggiore capacità degli Stati di cooperare a livello internazionale mette sempre più a repentaglio il godimento dei diritti individuali delle persone situate in Stati terzi e richiama la necessità di rendere operative le norme dei trattati sui diritti dell'uomo nell'ambito dei processi economici e di sviluppo multilaterale indipendentemente da preordinate coordinate spaziali.

Considerata la moltitudine dei fenomeni aventi implicazioni extraterritoriali nell'attuale economia globale, la dottrina specialistica ha cominciato a chiedersi se gli strumenti a tutela dei diritti umani, ed in particolare i trattati sui diritti economici, sociali e culturali (ESC), impongano obblighi anche nelle ipotesi in cui gli Stati membri si trovino ad operare, o le relative condotte producano effetti, nel territorio di Stati terzi.

Il paradigma della protezione extraterritoriale dei diritti dell'uomo è oggi da più parti considerato lo strumento normativo maggiormente idoneo a raggiungere l'obiettivo di mitigare gli effetti pregiudizievoli della crescente transnazionalizzazione delle attività economiche. A tale scopo, il riconoscimento di obblighi transnazionali degli Stati, inteso a contrastare e prevenire le anomalie o le esternalità negative prodotte dai meccanismi regolativi del sistema economico mondiale, offrirebbe un modello teorico privilegiato per contenere politiche economiche capaci di perpetuare povertà e diseguaglianza sociale a livello

ciali e culturali, *Statement on Globalization and its Impact on the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/1999/22, E/C.12/1998/26, 16 novembre - 4 dicembre 1998, par. 2-3.

globale. Se il diritto internazionale si interessa tradizionalmente ed esclusivamente di regolare e consentire la pacifica coesistenza degli Stati, “it is clear to everyone today that there are many inequalities among States in the political and economic field, that many of them are compelled to accept political protection in the troubled world”¹⁴⁸.

Nella consapevolezza di tali fenomeni, e in linea con lo sviluppo di istanze solidaristiche di equità sociale a livello globale e alla proliferazione della giurisprudenza in materia di diritti civili e politici, la dottrina internazionalistica ha così parallelamente cominciato a prestare una crescente attenzione all’applicabilità extraterritoriale degli strumenti contenenti diritti economici, sociali e culturali¹⁴⁹.

Se il quesito sull’ambito di applicazione spaziale dei trattati sui diritti economici, sociali e culturali non aveva sino ad epoca recente ricevuto analoga attenzione in dottrina e nella prassi degli organi di monitoraggio e controllo dei trattati sui diritti dell’uomo, molti fattori fanno dunque oggi propendere per una rivisitazione del dibattito giuridico internazionale sulla extraterritorialità. Ciò in linea con la riconosciuta interdipendenza tra le due categorie di norme (a tutela rispettivamente dei diritti civili e politici, da una parte, e di quelli economici, sociali e culturali, dall’altra)¹⁵⁰ e il parallelo sviluppo di una giurisprudenza nazionale e internazionale volta alla protezione dei diritti di seconda generazione¹⁵¹.

La responsabilità dello Stato e degli attori economici privati per gli effetti dei processi socio-economici nell’odierna economia globale è così progressivamente divenuto un tema ricorrente affrontato in termini problematici

¹⁴⁸KOROWICZ, *Some Present Aspects of Sovereignty in International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 102, 1961, pp. 1-119, p. 14.

¹⁴⁹ Come rilevato all’inizio della trattazione, il tema della applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani è stato approfonditamente studiato nel campo dei diritti di prima generazione, e principalmente nell’ambito di occupazione di territori stranieri e operazioni militari condotte oltre confine.

¹⁵⁰ Sul punto v. *Vienna Declaration and Programme of Action*, secondo cui “All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The International Community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis”; *Vienna Declaration and Programme of Action*, World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 giugno 1993, UN Doc. A/CONF.157/23 del 12 Luglio 1993, par. 5. L’interdipendenza tra la categoria dei diritti civili e politici e quella dei diritti socio-economici è costantemente richiamata dagli studiosi e dagli organi di controllo sui diritti umani. Un indizio importante sul crescente riconoscimento della indivisibilità della categoria dei diritti umani è peraltro supportata dalla progressiva istituzionalizzazione e dalla proliferazione di incarichi ad esperti indipendenti e relatori speciali per il monitoraggio di diritti socio-economici.

¹⁵¹ COOMANS, *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp, 2006. Vedi inoltre LANGFORD, *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends In International and Comparative Law*, Cambridge, 2008.

sia dalla dottrina internazionalistica, sia dagli organi di controllo a protezione dei trattati sui diritti umani.

La necessità di mitigare gli effetti delle politiche economiche e di sviluppo in Stati terzi è inoltre ampiamente documentata a livello di negoziati multilaterali in seno alle Nazioni Unite, ed è divenuta oggetto di ricerca e studio anche attraverso la promozione di una campagna globale per combattere gli effetti pregiudizievole delle attività economiche transnazionali, culminata nella creazione del c.d. *ETO Consortium*, un *network* composto da oltre 100 istituzioni e *partner* associati tra cui accademici, organizzazioni non governative ed esperti, attori tutti impegnati nello sforzo di identificare soluzioni normative volte alla qualificazione e alla più efficace regolamentazione di tali fenomeni¹⁵².

Il presente capitolo entra dunque nel merito del dibattito aperto sulla extraterritorialità dei diritti socio-economici nel tentativo di rispondere al quesito se, e in quali circostanze, il diritto internazionale dei diritti umani, ed in particolare il Patto sui diritti economici, sociali e culturali (ESC), vincoli gli Stati al rispetto dei diritti garantiti nelle diverse ipotesi in cui essi agiscono al di là della propria sovranità territoriale.

Quale relazione intercorre tra il fenomeno crescente della globalizzazione e la necessità di garantire il rispetto dei diritti ESC a livello universale? È possibile affermare il superamento della visione tradizionale secondo cui lo Stato è tenuto alla progressiva realizzazione dei diritti ESC esclusivamente sul proprio territorio? Gli obblighi del Patto sono da intendersi come strettamente territoriali o sono suscettibili di estendersi oltre i confini degli Stati contraenti?

L'analisi proposta sarà condotta in conformità alle norme generali sulla interpretazione dei trattati contenute nella Convenzione di Vienna del 1969, prendendo spunto dall'esame della prassi rilevante degli organi di controllo, ed in particolare del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali (in avanti Comitato sui diritti ESC), organismo deputato a monitorare e a garantire,

¹⁵² Possono rilevarsi in questo senso i numerosi tentativi in seno alle Nazioni Unite di regolamentare l'attività delle multinazionali in paesi terzi. Ad esempio la responsabilità dello Stato per le attività extraterritoriali delle imprese multinazionali ha costituito oggetto di specifico mandato del Prof. John Ruggie, Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite su diritti umani e imprese, culminate nell'adozione di una serie di documenti e linee guida per la regolamentazione di tali attività.

Consiglio dei diritti umani, *Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises*, John Ruggie, UN Doc. A/HRC/8/5/, 7 aprile 2008; *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect, and Remedy Framework"*, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 marzo 2011. Sul punto v. inoltre l'adozione dei *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*, International Commission of Jurist, Maastricht University, 28 settembre 2011.

com'è noto, la coerente interpretazione e la salvaguardia dei diritti protetti dal trattato. A tal riguardo, si noterà come il Patto sui diritti ESC sia stato ritenuto suscettibile di applicarsi al di là del territorio statale secondo due modelli e criteri tra loro concorrenti.

In linea con la prassi sui diritti civili e politici, il Comitato sui diritti ESC ha originariamente ritenuto le Parti Contraenti responsabili per la violazione extraterritoriale dei diritti umani nelle classiche ipotesi di controllo di un territorio straniero al di fuori della propria giurisdizione. La rilevanza di tale modello per l'estensione spaziale degli obblighi contenuti all'interno del Patto sui diritti ESC è stata peraltro confermata dalla Corte Internazionale di Giustizia, e variamente accolta da una pluralità di organi deputati al monitoraggio dei diritti umani istituiti dalla Carta delle Nazioni Unite.

Gli organi di controllo hanno poi ritenuto di pronunciarsi sulla applicabilità oltre il territorio dello Stato del Patto e di altri trattati a protezione dei diritti ESC, sulla base di una interpretazione in senso evolutivo delle disposizioni in materia di assistenza e cooperazione internazionale ivi contenute, disposizioni da intendersi non più esclusivamente legate a doveri di natura meramente solidaristica, ma capaci di imporre una pluralità di obblighi di rispetto e promozione dei diritti umani oltre confine.

Data l'esigua quantità di prassi rilevante in materia di applicazione extraterritoriale dei diritti ESC, e nel tentativo di meglio definire le caratteristiche degli obblighi contenuti nel Patto, ci si concentrerà parallelamente sull'analisi di alcune pronunce di sistemi di tutela "esterni" al trattato di nostro interesse, e ciò sulla base della crescente interdipendenza tra le varie categorie di norme e la progressiva *cross fertilization* tra convenzioni per la tutela dei diritti umani¹⁵³.

L'indagine verrà in ultimo condotta con lo scopo di dimostrare come la prassi internazionale in materia sembrerebbe muoversi verso il superamento del paradigma meramente territorialista di protezione dei diritti umani, orientandosi verso il riconoscimento di obblighi positivi di protezione dei diritti ESC in un contesto extraterritoriale.

¹⁵³ Sul tema vedi FRENCH, *Treaty Interpretation and the Incorporation of Extraneous Rules*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, pp. 281–314.

2. *Alla ricerca di un modello di analisi dell'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali: l'assenza nel trattato di clausole espresse sulla giurisdizione*

Nell'analisi dottrinale e giurisprudenziale del fenomeno dell'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani, come abbiamo avuto modo di vedere, l'indagine si è tradizionalmente concentrata sull'estensione spaziale degli obblighi degli Stati oltre la sovranità delle Parti Contraenti, dipendente in particolare dal significato della nozione di giurisdizione¹⁵⁴.

L'enfasi su giurisdizione e territorio quali concetti in grado di delimitare la portata degli obblighi statali, e di identificare i beneficiari delle norme convenzionali ai sensi dei trattati, ha così indotto gli studiosi a valorizzare, *prima facie*, la mancanza di clausole di delimitazione territoriale nel Patto sui diritti ESC al fine di invocarne l'applicabilità al di fuori del territorio degli Stati Parti¹⁵⁵.

A differenza di numerosi trattati che subordinano il loro ambito di applicazione al territorio o alla giurisdizione degli Stati, il Patto sui diritti ESC non contiene, infatti, disposizioni che ne limitino espressamente l'operatività all'interno del territorio dello Stato o, alternativamente, alla giurisdizione delle Parti Contraenti¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Sul punto cfr. LANGFORD e altri secondo cui "the content of extraterritorial obligation has been overshadowed by the debates over their reach, namely the matter of jurisdiction. In seeking to understand the scope of State duties under the International Covenant on Civil and Political Rights or the European Convention on Human Rights, the dominant line of analysis has been to ask whether terms such as territory and jurisdiction limit the scope of State obligations. There is rarely any substantive analysis of what any extraterritorial obligations within the treaty might entail. It is assumed that the main obstacle to their application is the spatial constraint built into the treaty". LANGFORD, COOMANS, GOMEZ ISA, *Extraterritorial Duties in International Law*, in LANGFORD- VANDENHOLE- SCHEININ- VAN GENUGTEN, (a cura di), in *Global Justice, State Duties*, cit., pp. 51-113, p. 51.

¹⁵⁵ Vista l'importanza di tali concetti al fine di delimitare l'operatività delle convenzioni in materia di diritti umani, la dottrina che si è occupata del tema dell'ambito di applicazione spaziale del Patto sui diritti ESC tende ad attribuire particolare rilievo all'assenza di clausole giurisdizionali al fine di estendere i predetti obblighi oltre il territorio degli Stati Parti. Sul punto v. *ex multis*, VANDENHOLE, *Economic, Social and Cultural Rights in the CRC: Is There a Legal Obligation to Cooperate Internationally for Development*, in *International Law Journal of Children's Rights*, 2009, pp. 23-63.

¹⁵⁶ Il Patto, insieme ad altri strumenti di tutela, analogamente privi di clausole di delimitazione spaziale, viene definito come un trattato "*with a free standing model of applicability*". Tra questi si veda ad esempio la Carta Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, secondo cui "Every individual shall be entitled to the enjoyment of the rights and freedoms recognized and guaranteed in the present Charter without distinction of any kind such as race, ethnic group, colour, sex, language, religion, political or any other opinion, national and social origin, fortune, birth or other status". Nel medesimo senso si può citare l'Articolo 1 comune alle Convenzioni di Ginevra. "The High Contracting Parties undertake to respect and to ensure re-

Le norme del Patto sui diritti ESC, al contrario, si riferiscono ad un obbligo di assistenza e cooperazione internazionale quale clausola generale per la realizzazione dei diritti enunciati nel trattato. In particolare, la disposizione di cui all'articolo 2 (1) sancisce che:

“Ciascuno degli Stati parti del presente Patto si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative, la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel presente Patto”¹⁵⁷.

L'assenza di clausole giurisdizionali, e la peculiarità della nozione di assistenza e cooperazione internazionale per la realizzazione dei diritti umani, hanno spinto a domandarsi se gli obblighi contenuti nel Patto sui diritti ESC debbano intendersi limitati al territorio dello Stato, o se siano in grado di estendersi al di là della sua sovranità territoriale.

Numerosi studiosi che si sono occupati dell'ambito di operatività del Patto sui diritti ESC tendono ad individuare nelle disposizioni sulla assistenza e cooperazione internazionale la base giuridica per l'estensione degli obblighi degli Stati Parti oltre il territorio.

L'assenza di limitazioni territoriali o di clausole di giurisdizione e la necessità degli Stati Parti di cooperare per la realizzazione dei diritti ESC di tutti gli individui costituirebbero difatti, secondo parte della dottrina, indicatori della natura extraterritoriale degli obblighi discendenti dal trattato¹⁵⁸.

spect for the present Convention in all circumstances”. Si vedano, inoltre, la Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, la Convenzione sulla eliminazione di ogni forma di discriminazione contro le donne e la Convenzione sui diritti delle persone con disabilità.

¹⁵⁷Riferimenti all'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale come modalità di realizzazione dei diritti protetti dal Patto si ritrovano inoltre negli articoli 11, 15, 22, 23.

¹⁵⁸ Una affermazione generale di extraterritorialità del Patto sui diritti ESC comporterebbe così *tout court* l'estensione dei vincoli enunciati nei trattati rispetto a qualsiasi condotta di uno Stato Parte compiuta, o che abbia effetti, al di là della propria sovranità. Secondo Coomans e Kunnemann, i primi ad essersi occupati del tema dell'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti ESC, per esempio, il quesito sull'applicabilità del trattato, in virtù della peculiarità di obblighi positivi in esso contenuti, si porrebbe in maniera diversa rispetto ai trattati sui diritti civili e politici. KUNNEMANN, *The Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in COOMANS- KAMMINGA, (a cura di), *Extraterritorial Application*, cit., pp. 201-232. Vedi ampiamente anche Langford, e altri, secondo cui i trattati sui diritti ESC si differenzerebbero dalle altre convenzioni sui diritti umani per le caratteristiche appena menzionate: essi sarebbero quasi sempre privi di una clausola di delimitazione territoriale e includerebbero una serie di riferimenti ai concetti di assistenza e cooperazione internazionale. LANGFORD, *Extraterritorial Duties*, cit. p.52.

L'omissione di una specifica clausola di delimitazione dell'ambito di applicazione del Patto non potrebbe dunque considerarsi accidentale, ma metterebbe piuttosto in luce l'intenzione delle Parti Contraenti di conferire portata globale o extraterritoriale ai vincoli discendenti dai trattati sui diritti economici, sociali e culturali¹⁵⁹.

In linea con quanto detto, alcuni autori sottoscrivono un approccio espansivo dell'ambito di applicazione del Patto sui diritti ESC, ritenendo che gli obblighi sui diritti umani nel campo qui considerato non potrebbero essere subordinati o dipendenti "upon a specific jurisdictional link between the State and and a particular individual or group of individuals present in a foreign territory"¹⁶⁰. Ed invero, secondo tali studiosi, gli impegni derivanti dai trattati sui diritti ESC sarebbero stati "deliberately conceived in general terms and not dependent upon a specific conduct or involvement of the State other than the resources that the State has at its disposal"¹⁶¹.

In assenza di comparabili riferimenti alla giurisdizione o al territorio degli Stati contraenti, il quesito sulla applicabilità extraterritoriale del Patto sui diritti ESC si risolverebbe, così, nella comprensione ed individuazione degli obblighi "positivi" discendenti dai trattati, e richiederebbe un'indagine circa la fisionomia delle condotte in concreto esigibili derivanti dall'obbligazione generale di assistenza e cooperazione internazionale di cui all'articolo 2 (1) del trattato.

L'approccio che valorizza la mancanza di clausole di giurisdizione nel trattato, al fine di ricavarne una presunzione di extraterritorialità, è stato tuttavia messo in discussione da altra parte della dottrina che rileva, sulla base della

¹⁵⁹ Sul punto vedi Sepulveda, secondo cui "the possibility that states parties may have extraterritorial obligations relating to ESC rights has been the interpretation given by the Committee. This interpretation is in line with the test of the Covenant. In fact, in contrast to Article 2 IC-CPR which expressly provides that each state party undertake obligations in regard to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction, the ICESCR does not make any express reference to its territorial application." SEPULVEDA, *Obligations of International Assistance and Cooperation in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2006, pp. 271-305, p.279. Vedi ancora COOMANS, il quale ribadisce che l'articolo 2(1) del Patto sui diritti ESC sarebbe caratterizzato da obblighi di portata transnazionale in virtù della mancanza di clausole di giurisdizione. "The ICESCR does not mention territory or jurisdiction as delimiting criteria for the scope and application of the treaty. Instead it refers to the international or transnational dimensions of the realization of ESC rights. Therefore it is submitted that a certain extraterritorial (in the sense of international) scope was intended by the drafters and is part of the treaty. There was consequently no need to limit explicitly the protection of ESC rights to those people resident in the territory of a state party only." COOMANS, *Some Remarks on the Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in COOMANS- KAMMINGA, *Extraterritorial Application*, cit., p.185.

¹⁶⁰ DEN HEJER, LAWSON, *Extraterritorial Human Rights*, cit., p.184. Ci pare piuttosto, come avremo modo di notare nel corso della trattazione, che il quesito sulla extraterritorialità dei trattati sui diritti ESC si identifichi con la necessità di comprendere le caratteristiche della nozione di *jurisdiction* per quanto riguarda i diritti di seconda generazione.

¹⁶¹ *Ibidem*. Sul punto, v. estensivamente, *infra*. par.3.

formulazione letterale dell'art 2 (1) del Patto, la volontà degli Stati di circoscriverne l'applicabilità al solo territorio nazionale¹⁶². Una tale posizione si baserebbe, come già visto per ciò che concerne i trattati a protezione dei diritti di prima generazione, su una interpretazione in senso territorialistico della norma consuetudinaria codificata nell'articolo 29 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati ai sensi del quale "a meno che un'intenzione diversa non si ricavi dal trattato o non risulti per altra via, un trattato vincola ciascuna delle parti rispetto all'intero suo territorio". La mancanza di riferimenti a eventuali delimitazioni territoriali sarebbe dunque indicativa della volontà degli Stati parti di limitare l'applicazione del trattato al solo territorio delle parti contraenti.

Il rigetto di una interpretazione estensiva dell'ambito di applicazione del trattato sarebbe poi più ampiamente da ricondursi alla natura eminentemente territoriale dei diritti ESC, diritti di natura programmatica e suscettibili di imporre obblighi di condotta tipicamente ascrivibili allo Stato sovrano, ragione per cui parrebbe impossibile ritenere che il tema della applicazione extraterritoriale di tali diritti possa essere stato considerato dalle Parti contraenti all'epoca della redazione del trattato.

Indipendentemente dalle ragioni a sostegno dell'una o dell'altra delle opinioni sopra esposte, si può rilevare come la tesi basata sulla mancanza di clausole giurisdizionali o di delimitazione territoriale all'interno del Patto non sia argomentazione da sola sufficiente a rispondere positivamente al quesito sulla estensibilità oltre il territorio dello Stato del trattato in esame, e per le ragioni che ci apprestiamo di seguito ad esporre.

Pur in mancanza di indicazioni precise sulla operatività del Patto sui diritti ESC oltre confine, appare, innanzitutto evidente che, ai fini della applicabilità del trattato al di fuori del territorio dello Stato, sia necessario individuare in concreto le condotte di natura positiva o omissiva che gli Stati membri sono chiamati a tenere.

Per quanto riguarda il Patto sui diritti ESC, il problema relativo alla potenziale estensione extraterritoriale implicherebbe piuttosto la necessità di individuare in concreto l'esatta fisionomia degli obblighi dello Stato, ed in particolare le condotte di natura positiva ricavabili dall'obbligazione generale di cui all'articolo 2 (1) del trattato, suscettibili di comportare l'individuazione di una relazione precisa tra lo Stato e gli individui situati al di là della sua sovranità territoriale.

¹⁶² DENNIS, *Application of Human Rights Treaties Extraterritorially in times of Armed Conflict*, cit., p.127.

2.1. Critiche alla teoria della presunzione di extraterritorialità. Sul significato del silenzio nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali

L'enfasi posta da parte della dottrina internazionalistica sulla valorizzazione dell'assenza di clausole giurisdizionali espresse al fine di rispondere al quesito sulla applicabilità extraterritoriale del Patto sui diritti ESC ci pare in certa misura criticabile, per una serie di ragioni.

In primo luogo, e da un punto di vista meramente formale, può rilevarsi che il concetto di "giurisdizione" è apparso determinante anche al fine di indagare l'applicabilità extraterritoriale del Patto, ed è oggi uniformemente accolto, al fine di determinare l'ambito di applicazione spaziale di *tutti* i trattati sui diritti umani, financo dalla Corte Internazionale di Giustizia.

Come sopra rilevato, nel pronunciarsi sulla violazione ad opera dell'Uganda di alcune convenzioni multilaterali in materia di diritti umani sul territorio del Congo, la Corte parrebbe avere accolto uno *standard* unitario di applicazione dei trattati al di fuori del territorio dello Stato "...in respect of acts done by a State in the exercise of its jurisdiction outside its territory, particularly occupied territory"¹⁶³.

Circa l'irrilevanza della mancanza di clausole giurisdizionali come argomento suscettibile di estendere *tout court* l'ambito di applicazione del Patto si possono inoltre citare le numerose pronunce del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali nelle quali si fa espresso e costante riferimento alla nozione di *jurisdiction* quale presupposto per estendere le garanzie enunciate nel trattato a soggetti situati al di fuori del territorio degli Stati. Ci si riferisce in particolare a numerosi *General Comments* e *Concluding Observations* in cui si richiama l'obbligo delle Parti Contraenti di estendere i diritti tutelati dal Patto anche a soggetti sottoposti alla giurisdizione dello Stato¹⁶⁴.

Infine, si può ulteriormente rilevare come una clausola sulla giurisdizione nell'ambito del trattato in esame possa rinvenirsi nella formula letterale dell'articolo 2 del nuovo Protocollo Opzionale al Patto sui diritti ESC secondo cui il Comitato sarà competente a ricevere Comunicazioni da parte di soggetti

¹⁶³ Nella sentenza sulle attività militari nel territorio del Congo, infatti, la Corte non ha ritenuto di dovere differenziare il trattamento delle convenzioni contenenti una precisa clausola di delimitazione territoriale rispetto ad altri trattati con un regime di c.d. *free standing model of applicability*, ritenendo per tutti l'esercizio della giurisdizione extraterritoriale presupposto per l'estensione delle garanzie e dei diritti in essi contenuti. Sul punto cfr. CERONE, *Jurisdiction and Power: The Intersection of Human Rights Law & The Law of Non- International Armed Conflict in a Transnational Context*, in *Israel Law Review*, 2007, pp. 72-128, p. 101.

¹⁶⁴ Vedi *ex multis* Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations on the initial report of Israel*, UN Doc. E/ C.12/1/Add. 27, 4 dicembre 1998, par. 6-8; *Concluding Observations: Spain*, E/2005/22, 2004; *Concluding Observations: Azerbaijan*, E/2005/22, 2004.

che si trovino sottoposti alla “*jurisdiction*” delle Parti Contraenti. Se tale clausola non incide direttamente sulla portata degli obblighi degli Stati Parti al trattato, rappresentando un requisito per l’ammissibilità di “ricorsi” individuali, la rilevanza e centralità associate qui all’idea di “giurisdizione” attestano comunque l’utilità di indagare il significato di tale nozione nel contesto del Patto. Ciò con l’obiettivo di verificare e chiarire se, e in che misura, individui lesi da condotte statali di portata extraterritoriale possano ritenersi sottoposti alla giurisdizione dello Stato Parte onde far valere la violazione di norme convenzionali presso il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali.

Non ci pare dunque che la mancanza di un riferimento esplicito alla nozione di *jurisdiction* nelle disposizioni del trattato in esame possa ritenersi elemento in sé sufficiente ad affermare una volta per tutte l’applicabilità extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

Ma vi sono anche altri argomenti a sostegno di questa soluzione.

Ci sembra, infatti, come già accennato, che il silenzio del Patto circa la portata applicativa dei relativi vincoli debba essere preliminarmente valutato con riferimento, da un lato all’intenzione delle parti, e dall’altro alla natura degli obblighi da esso posti agli Stati, nonché, in coerenza con la sistematica sulla interpretazione dei trattati, in relazione al peculiare oggetto e scopo che caratterizza l’intero trattato¹⁶⁵. Altrimenti detto, al fine di rispondere al quesito relativo all’ambito di applicazione del Patto sui diritti ESC, le ragioni del silenzio del trattato e, dunque, le implicazioni dell’assenza di clausole espresse di delimitazione territoriale, andrebbero piuttosto indagate con riferimento alle precise finalità e alla portata degli obblighi posti dalle relative norme, per comprendere se, ed eventualmente in quali circostanze, questi siano suscettibili di vincolare gli Stati anche nelle ipotesi esorbitanti l’ambito proprio della sovranità territoriale. Diventa quindi imprescindibile fare riferimento alle regole generali di interpretazione codificate negli articoli 31-33 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati.

¹⁶⁵ Sul tema dell’applicabilità dei trattati privi di clausole di delimitazione spaziale cfr. RUSSO, *Nuove pronunce sull’applicazione extraterritoriale degli obblighi previsti nei trattati sui diritti umani*, cit., p.780, secondo cui in mancanza di una regola generale di delimitazione dell’applicabilità degli strumenti pattizi sui diritti umani al solo territorio nazionale, il quesito sull’estensione spaziale delle convenzioni prive di clausole di giurisdizione non potrebbe essere risolto con la mera invocazione di una presunzione di extraterritorialità. Esso andrebbe piuttosto valutato tenendo conto, da un lato, dell’assenza di una norma implicita di applicazione al territorio nazionale, dall’altro, in relazione della portata degli obblighi derivanti da ciascuna disposizione del trattato. Sulla tematica del silenzio in diritto internazionale vedi estensivamente QUANE, *Silence in International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 2014, pp. 240-270.

Com'è noto, queste ultime previsioni, esito di un processo di codificazione di norme internazionali consuetudinarie, definiscono i contorni della metodologia di interpretazione del trattato che partono dalla considerazione degli elementi testuali, e muovono l'interprete lungo un percorso segnato dalle logiche del principio di buona fede, della considerazione del contesto, nonché dell'oggetto e scopo del trattato¹⁶⁶.

A tal riguardo occorre ai nostri fini ed in primo luogo esaminare la disposizione di cui all'articolo 2(1) del Patto, con particolare riferimento all'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale, quale clausola generale per la realizzazione dei diritti ivi protetti. Ai sensi di tale articolo, come visto, ciascuno degli Stati Parti si impegna ad operare, sia individualmente sia attraverso *l'assistenza e la cooperazione internazionale*, specialmente nel campo economico e tecnico, con il massimo delle risorse di cui dispone, al fine di assicurare progressivamente con tutti i mezzi appropriati, (compresa l'adozione di misure legislative) la piena attuazione dei diritti riconosciuti nel trattato¹⁶⁷.

La previsione in parola, dal tenore assai ampio e generico, ha dato luogo a una duplice interpretazione circa il suo significato letterale.

Sulla base di una prima lettura di tale articolo, infatti, gli Stati Parti avrebbero l'obbligo di assumere tutte le misure necessarie, in linea con le risorse a propria disposizione, al fine di realizzare i diritti economici, sociali e culturali di coloro che sono situati sul proprio territorio e, parallelamente, sarebbero gravati dall'obbligo di intraprendere azioni positive (*to take steps*), attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale, nei confronti di soggetti situati al di fuori del territorio dello Stato (c.d. "dual obligation interpretation")¹⁶⁸.

Una lettura alternativa della disposizione in esame, da definirsi "territorialista", intende invece il riferimento alla locuzione "*international assistance and cooperation*" quale base dell'obbligo di ciascuno Stato Parte di richiedere assistenza alla comunità degli Stati Parti al fine esclusivo di realizzare i propri obblighi convenzionali nei confronti di individui soggetti alla propria sfera di giurisdizione¹⁶⁹.

Astenendoci dall'aderire immediatamente ad alcuna delle posizioni qui esposte, e al fine di meglio leggere il significato della clausola generale di cui all'articolo 2(1), sembra necessario far riferimento ai lavori preparatori del Pat-

¹⁶⁶ GARDINER, *Treaty Interpretation*, Oxford, 2015.

¹⁶⁷ La disposizione di cui all'articolo 2(1) si rivela infatti fondamentale per comprendere la natura dell'obbligo di protezione dei diritti enunciati nel trattato e funge, come detto, da clausola generale per la valutazione della conformità delle azioni statali in merito all'intera gamma dei diritti riconosciuti e tutelati nel medesimo trattato.

¹⁶⁸ COOMANS, LANGFORD, GOMEZ ISA, *Extraterritorial Duties*, cit., p. 71.

¹⁶⁹ DENNIS, *Application of Human Rights Treaties Extraterritorially in Times of Armed Conflict*, cit., p. 121.

to allo scopo di verificare se questi forniscano elementi utili a delimitare la fisionomia dell'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale con riguardo alla possibile applicazione del trattato oltre il territorio dello Stato.

In linea con l'articolo 32 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, il ricorso ai lavori preparatori, com'è noto, funge da criterio interpretativo complementare, volto a chiarire il significato delle previsioni di un trattato la cui interpretazione risulti caratterizzata da una certa ambiguità o oscurità o abbia dato luogo ad un esito controverso (“chiaramente assurdo non ragionevole”).

2.2. Segue. I lavori preparatori dell'articolo 2 (1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali

L'analisi dei lavori preparatori dell'articolo 2 (1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali mostra come l'inclusione nel testo del concetto di assistenza e cooperazione internazionale quale modalità di realizzazione dei diritti garantiti dal trattato sia avvenuta sin dalle prime fasi della negoziazione, ed in particolare a seguito della decisione del 1962 di redigere due Patti distinti, rispettivamente per i diritti civili e politici, e per i diritti economici, sociali e culturali¹⁷⁰.

La rilevanza della nozione di cooperazione internazionale è apparsa immediatamente condivisa dalla maggioranza delle delegazioni: essa è stata originariamente identificata con la necessità di fornire “*international technical assistance*” ai Paesi in via di sviluppo privi delle risorse necessarie per l'adempimento dei diritti ESC nei confronti delle rispettive popolazioni¹⁷¹.

Se in una prima fase, peraltro, l'obbligo di cooperazione viene così inteso come impegno volto a fornire assistenza economica e tecnica ai Paesi richiedenti, molti Stati enfatizzano sin dal principio la più ampia potenzialità del concetto di cooperazione internazionale, da ritenersi elemento essenziale al fine di consentire la realizzazione dei diritti ESC enunciati nel trattato secondo una logica di mutua cooperazione tra le Parti Contraenti.

Ad esempio, le delegazioni di Cile, Tunisia e Stati Uniti sottolineavano la necessità di riconoscere differenti forme di assistenza e cooperazione internazionale, al di là della mera assistenza tecnica, e ciò sulla base del fatto che il significato da attribuire alla nozione di cooperazione internazionale di cui all'articolo 2(1) dovesse includere svariate forme di cooperazione, mentre

¹⁷⁰ GONDEK *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, cit., p. 299.

¹⁷¹ Statement by Chile (Summary Records, E/CN.4/SR.216, 21 May 1951), France (E/CN.4/L.55, 25 April 1952), India (Summary Records, E/CN.4/SR.231, 2 July 1951).

l'aggiunta di ulteriori specificazioni avrebbe potuto sminuirne le potenzialità, limitando la gamma di attività cooperative suscettibili di venire in rilievo nei rapporti tra gli Stati¹⁷².

Sebbene la formulazione finale dell'articolo 2 (1) sia stata successivamente adottata in seno alla Terza Commissione dell'Assemblea Generale nel 1962 con il proposto emendamento volto a sostituire "*international cooperation*" con la formula più analitica "*international assistance and cooperation, especially economic and technical*" (in quella che sarebbe poi divenuta l'attuale formulazione di tale articolo), è tuttavia possibile rilevare che il concetto di cooperazione sia stato comunque inteso come idoneo ad includere altre e diverse forme di cooperazione tra le Parti Contraenti al di là della mera assistenza tecnico-economica ai paesi in via di sviluppo.

Difficoltà di vedute si registra non solo sulla potenziale estensione spaziale degli obblighi contenuti nel trattato al di là dei territori degli Stati Parti, ma anche sulla vincolatività del medesimo obbligo di assistenza e cooperazione di cui all'articolo 2 (1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

A tal riguardo i negoziati svoltisi in seno alla Terza Commissione dell'Assemblea Generale riflettono la nota contrapposizione tra potenze economiche e Stati in via di sviluppo, questi ultimi impegnati nel tentativo di una ridefinizione delle relazioni intergovernative secondo un assetto post-coloniale, manifestatosi nell'idea di un Nuovo Ordine Economico Mondiale.

La polarizzazione tra Stati del Nord e del Sud del mondo appare evidente nella posizione dei primi di ritenere la disposizione di cui all'articolo 2 (1) del Patto come mera aspirazione programmatica e nella contrapposta visione dei Paesi in via di sviluppo di considerare, al contrario, le disposizioni su assistenza e cooperazione internazionale come idonee a fondare veri e propri obblighi in capo alle Parti Contraenti per la realizzazione dei diritti ESC nell'ambito di Stati terzi¹⁷³.

Ed invero, se alcuni Stati, tra cui gli Stati Uniti, rifiutavano l'idea dell'imposizione di un vero e proprio obbligo derivante dal Patto di aiuto e as-

¹⁷² GA 17th session, Third Committee 1202rd meeting (5 December 1962), Official Records para.14-17 (Chile), 1203rd meeting (5 December 1962), Official Records, para.8 (Tunisia). 1204th meeting (6 December 1962), Official Records, para.49 (United States).

¹⁷³ Sul punto v. estensivamente VANDENBOGAERDE, *The Right to Development in International Human Rights Law: A call for its dissolution*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2013, pp. 187-209. Vedi anche le negoziazioni in seno all'adozione del Protocollo Opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali che continuano a riflettere questa polarizzazione tra paesi. *Report of the Open- Ended Working Group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its second session*, 10 febbraio 2005, E/CN.4/2005/52, par.76-77. *Report of the Open- Ended Working Group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its third session*, 14 marzo 2006, E/CN.4/2006/47, par.78-80.

sistenza nei confronti di Paesi terzi¹⁷⁴, altri Stati sostenevano la tesi dell'esistenza di un tale vincolo di assistenza nei confronti dei Paesi in via di sviluppo come contropartita al pregresso processo di colonizzazione. Tra coloro i quali sottolineavano la possibile sussistenza di un obbligo di *international assistance and cooperation* nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, il Cile osservava in particolare che "...international assistance to under-developed countries had in a sense become mandatory as a result of commitments assumed by States in the United Nations"¹⁷⁵.

Di converso, Paesi come Francia e Unione Sovietica si opponevano all'idea di un vero e proprio obbligo di assistenza multilaterale nei confronti dei Paesi in via di sviluppo, mentre altri Stati ancora ritenevano che un vincolo di tal genere potesse ritenersi esistente solo nei confronti dei Paesi precedentemente soggetti a dominio coloniale.

Ciò che si può notare da una prima analisi dei lavori preparatori relativi all'articolo 2(1) è, dunque, che l'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale emerso in seno ai negoziati fu in parte identificato con un obbligo morale di aiuto economico al fine di supportare la realizzazione dei diritti ESC in Paesi terzi.

Allo stesso tempo, tuttavia, la posizione di altri Stati farebbe propendere al contrario per il sorgere di un vero e proprio obbligo giuridico di intraprendere azioni finalizzate alla realizzazione dei diritti ESC in un contesto extraterritoriale, così da evocare la stessa possibilità di una *shared responsibility* tra le Parti Contraenti.

Non sembrerebbero, dunque, a prima vista rilevarsi indicazioni precise sulla portata degli obblighi delle Parti Contraenti, né potersi ricavare dalle intenzioni dei redattori del trattato, almeno per ciò che concerne la fase della negoziazione, veri e propri impegni di natura vincolante in ambito extraterritoriale ai fini della protezione dei diritti economici, sociali e culturali.

Se è vero che secondo alcuni Stati la disposizione di cui all'articolo 2 (1) dovrebbe essere interpretata come una tra le tante modalità di realizzazione dei diritti ESC, mentre per altri non sussisterebbe una vera e propria indicazione vincolante in materia, nessun voto appare essere stato adottato sul punto, così da determinare la prevalenza dell'una o dell'altra visione. Se una interpretazione in senso territorialistico sembrerebbe privare di contenuto la clausola gene-

¹⁷⁴ Vedi le riserve proposta dall'Amministrazione Carter nella ricerca del consenso al Senato per la ratifica del Patto da parte degli Stati Uniti... "It is understood that paragraph 1 of Article 2, as well as Article 11 import no legal obligation to provide aid to foreign countries".. President's Message to the Senate Transmitting Four Human Rights Treaties , 14 Weekly Comp. Pres. Doc. 395 (23 February 1978).

¹⁷⁵ GA 17TH Session, Third Committee, 1203rd meeting, Official Records, (5 December 1962),p 10.

rile di assistenza e cooperazione, non parrebbe possibile tuttavia accordare prevalenza ad una interpretazione rispetto all'altra, alla luce dei lavori preparatori e alla luce del criterio generale della buona fede.

In linea con quanto appena richiamato e sulla base dell'analisi dei lavori preparatori autori come Alston e Quinn concludono che:

“On the basis of the preparatory work it is difficult, if not impossible, to sustain the argument that the commitment to international cooperation contained in the Covenant can accurately be characterized as a legally binding obligation upon any particular state to provide any particular form of assistance. It would, however, be unjustified to go further and suggest that the relevant commitment is meaningless. In the context of a given right it may, according to the circumstances, be possible to identify obligations to cooperate internationally that would appear mandatory on the basis of the undertaking contained in Article 2(1) of the Covenant”¹⁷⁶.

Secondo tale opinione, dunque, sebbene l'analisi dei lavori preparatori consentirebbe di affermare l'unanimità di vedute sulla importanza del concetto di cooperazione e su un generico dovere di supportare gli Stati in via di sviluppo in relazione alla realizzazione dei diritti ESC nei loro rispettivi territori, molti altri Stati avrebbero rilevato il rischio che la disposizione sulla assistenza e cooperazione di cui all'articolo 2 (1) potesse essere invocata dai Paesi in via di sviluppo come giustificazione per l'inadempimento dell'obbligo di realizzazione dei diritti ESC nei rispettivi ambiti di giurisdizione¹⁷⁷.

In senso parzialmente difforme, altra parte della dottrina accoglie una lettura più ampia dei lavori preparatori, sostenendo l'esistenza di un obbligo di rispetto del Patto ESC in una prospettiva extraterritoriale, e ciò pur mostrando un certo scetticismo circa l'obbligatorietà dell'impegno di fornire assistenza ai Paesi in via di sviluppo per la realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali delle rispettive popolazioni¹⁷⁸.

¹⁷⁶ALSTON-QUINN, *The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 1987, pp. 156-229, p.191.

¹⁷⁷A tal proposito, secondo gli Autori richiamati, i redattori del Patto ESC “...seemed to be concerned to give an external emphasis to the provision of international assistance and cooperation in Article 2(1) recognizing that the lack of resources might have obliged States to look into international assistance to comply with their obligation under the Covenant.” *Ibidem*.

¹⁷⁸Secondo Craven, ad esempio, “...although there is clearly an obligation to cooperate internationally, it is not clear whether this means that wealthy State Parties are obliged to provide aid to assist in the realization of the rights in other countries”. CRAVEN, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A Perspective on its Development*, Oxford, 1998, p. 146. Sul punto v. inoltre, *The International Covenant on Economic, Social and Cul-*

Secondo Langford, Coomans e Gomez Isa, tra gli altri, i lavori preparatori del Patto ESC rivelerebbero l'esistenza di un obbligo internazionale di sostenere la realizzazione dei diritti ESC in Stati terzi, pur nella incertezza del contenuto di tale obbligo, da ritenersi di volta in volta dipendente dal contesto e dalle risorse a disposizione di ciascuna Parte.

Ad opinione degli autori, una tale lettura della disposizione di cui all'articolo 2 (1) sarebbe peraltro confermata dalla natura di obbligazione programmatica della norma in esame, la quale creerebbe obblighi di condotta mirati alla realizzazione progressiva dei diritti economici, sociali e culturali dei destinatari delle disposizioni convenzionali, piuttosto che un dovere di mero trasferimento di risorse¹⁷⁹.

L'interpretazione dell'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale in quanto impegno di assistenza allo sviluppo rappresenta invero soltanto una tra le manifestazioni possibili degli obblighi incombenti sugli Stati ai sensi del Patto sui diritti ESC. Ciò non preclude evidentemente la possibilità di reinterpretare l'articolo 2 (1) in linea con il dovere di cooperare ai sensi del diritto internazionale per il più ampio rispetto, protezione e attuazione dei diritti ESC in Stati terzi¹⁸⁰.

tural Rights, in HANSKI- SUKSI (a cura di), *An introduction to the International Protection of Human Rights: A text Book*, Abo Akademy University, 1999, pp. 101-123.

Altri, come Gondek ritengono che sulla base dei lavori preparatori, l'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale sarebbe stato concepito quale elemento cruciale per la realizzazione dei diritti garantiti dal trattato, rifiutando dunque l'idea che questi sarebbero da intendersi come essenzialmente limitati al territorio dello Stato. Secondo l'Autore, "...on the basis of the *travaux preparatoires* of Article 2(1) it can be concluded that, in spite of certain inconsistencies as to the concrete meaning of "through international cooperation and assistance", there was a consensus on the need for cooperation and assistance in order to achieve full implementation of the rights in ICESCR, on the fact that the available resources include those acquired on the basis of the international assistance and cooperation, and that it included more than transfer of resources", GONDEK, *The Reach of Human Rights in a Globalising World*, cit., p. 301.

¹⁷⁹ Sul punto v. LANGFORD e altri: "It may be that the duty is generic for the right of individuals or States to obtain in international development assistance, but States have made bilateral commitments to ensure the realization of human rights in the UN Charter, as well as in various declarations and treaties. There may be a range of duties that fasten to a State in its individual capacity even if there is no binding bilateral duty to a specific State or peoples to provide development assistance". COOMANS, LANGFORD, GOMEZ ISA, *Extraterritorial Duties* cit., p. 71.

¹⁸⁰ Vedi ALSTON-QUINN, secondo cui "...the interpretation of the Covenant must be approached on the assumption that States which have ratified it have acted in good faith". Ci sarebbe così la necessità "...to override the concern of giving no legal entitlement to provisions all too often considered meaningless simply because of their complexity"; ALSTON-QUINN, *The Nature and Scope .of States Parties' Obligations under the International Covenant*, cit., p. 161.

Bisogna dunque interrogarsi sulla più ampia operatività della clausola generale di assistenza e cooperazione internazionale e sulla sua potenziale operatività in un contesto extraterritoriale.

Una tale impostazione appare pertinente una volta di più sulla base della necessità di accogliere un'interpretazione che tenga conto, al di là del dato testuale, anche e soprattutto dello scopo e delle finalità del trattato, dovendosi privilegiare la messa all'opera del criterio interpretativo di natura teleologica, e ciò in linea con il più volte richiamato principio dell'effetto utile, che impone di rendere effettive le tutele garantite nei trattati, a meno di non volere privare di contenuto le disposizioni ivi contenute.

Non si potrebbero, infatti, non considerare le finalità originarie del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, inteso come strumento in grado di dare spazio alle istanze di rinnovamento sociale ed economico del tempo, e suscettibili di superare il divario tra Stati nella prospettiva di nuove relazioni economiche improntate a valori di uguaglianza e rispetto dei principi di autodeterminazione e libero sfruttamento delle proprie risorse economiche da parte dei paesi di nuova indipendenza e in via di sviluppo¹⁸¹.

Ci pare dunque di poter affermare, in conclusione, che l'opposizione dei *drafters* ad un più ampio ambito di operatività del trattato debba intendersi riferibile esclusivamente alla vincolatività di un obbligo di fornire assistenza ai Paesi in via di sviluppo, da considerarsi una tra le tante modalità di attuazione dell'obbligo di natura complessa di cui all'articolo 2 (1) del Patto, il quale necessita evidentemente di una reinterpretazione tale da includere almeno un implicito dovere di non interferenza con il godimento dei diritti socio-economici di individui stanziati in Stati terzi.

2.3. Posizioni dottrinali ed elementi della prassi per una interpretazione in chiave evolutiva della disposizione di cui all'art. 2(1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali

Come abbiamo avuto modo di notare, l'ambito di estensione spaziale del Patto sui diritti ESC oltre il territorio degli Stati non appare facilmente individuabile sulla base dell'analisi dei lavori preparatori, né questi sembrano in grado di fornire indicazioni precise sul contenuto della disposizione di cui

¹⁸¹ Sul punto v. HENKIN. L'Autore sottolineava come il Patto sui diritti ESC nella sua formulazione originaria avesse lo scopo e servisse "...as a justification for demands for international economic change.. and for assistance from international institutions and from other States"; HENKIN, *International Law: Politics, Values and Functions*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 216, 1995, pp. 9-416, p. 270.

all'articolo 2(1), secondo cui gli Stati si impegnano ad intraprendere azioni, sia *individualmente*, sia *attraverso la cooperazione internazionale*, per la realizzazione dei diritti ivi protetti.

Lungi dall'attribuire particolare rilevanza al silenzio del trattato sull'ambito di applicazione delle relative previsioni, e a prescindere da quanto ricavabile dai mezzi complementari di interpretazione e dalla ricerca della originaria intenzione delle Parti, sembrerebbe tuttavia esservi oggi spazio per una reinterpretazione in chiave evolutiva delle disposizioni del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, tale da considerare gli Stati obbligati al rispetto dei diritti nelle ipotesi in cui essi agiscano nei territori di Stati terzi, o le loro condotte abbiano ivi effetti¹⁸².

Ci sembra invero necessario non solo valorizzare i profili interpretativi legati all'oggetto e allo scopo del Patto (da individuarsi, così come enunciato nel preambolo, nella promozione, nel rispetto e nell'osservanza universale dei diritti e delle libertà di tutti gli esseri umani e, dunque, nell'obbligo di rispettare e promuovere la realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali indipendentemente da preordinate coordinate geografiche), ma anche e soprattutto riconoscere la necessità di proporre, sulla base del contesto del trattato e della prassi relativa alla sua applicazione, una rilettura (e ri-funzionalizzazione) delle norme in materia di assistenza e cooperazione internazionale.

Oggiogiorno interpretare il Patto sui diritti ESC in chiave evolutiva apparirebbe d'obbligo in considerazione dei più volte citati sviluppi economici e sociali derivanti dalla globalizzazione e della trans-nazionalizzazione delle attività statali, oltre che per la parallela necessità di mitigare gli effetti negativi dei processi socio-economici che così fortemente incidono sul godimento dei diritti umani di individui presso Stati terzi¹⁸³.

L'interpretazione estensiva dell'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale contenuto nel Patto sui diritti ESC, e più in generale nei trattati a pro-

¹⁸² Ci pare, infatti, come anticipato, che il quesito sull'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti ESC, nel silenzio o nella impossibilità di ricavare indicazioni precise dalla sue disposizioni testuali o dal significato originario attribuitogli dalle Parti Contraenti, debba più ampiamente essere valutato, come la generalità dei trattati sui diritti umani, con riferimento alle speciali finalità e alla natura degli obblighi in esso contenuti, che ne impongono una interpretazione guidata dal criterio teleologico, in grado di valorizzarne oggetto e scopo.

¹⁸³ La necessità di una interpretazione evolutiva degli strumenti internazionali è stata ribadita dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere sulla presenza del Sudafrica in Namibia, in cui la Corte si pronunciava nel senso che "an international instrument has to be interpreted and apply with the framework of the entire legal system prevailing at the time of the interpretation". Corte Internazionale di Giustizia, *Legal consequences for States of the continued presence of South Africa in Namibia*, cit., par. 53. Una tale interpretazione appare a maggior ragione desiderabile nella materia dei diritti umani, caratterizzata dall'universalità dei valori protetti, in linea con la speciale sensibilità sviluppatasi in merito a tali strumenti di tutela che, come più volte detto, ne orienterebbe in maniera peculiare l'interpretazione.

tezione dei diritti socio-economici, è inoltre oggi ampiamente condivisa in dottrina, e ulteriormente supportata dagli organi di controllo e monitoraggio degli strumenti sui diritti umani, i quali ritengono tale obbligo idoneo a ricomprendere una molteplicità di condotte di rispetto e protezione dei diritti in un contesto extraterritoriale¹⁸⁴. L'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale sembrerebbe essersi infatti emancipato dalla logica dei doveri di natura meramente solidaristica sul piano economico. Il Patto sui diritti economici, sociali e culturali assurgerebbe così a base normativa per la valutazione della conformità delle politiche commerciali e finanziarie degli Stati, i quali dovrebbero considerarsi vincolati al rispetto dei diritti umani in esso contenuti anche per le attività svolte o che abbiano effetti al di fuori dei relativi spazi di giurisdizione.

In linea con questa impostazione, appare oggi riscontrabile una tendenza alla valorizzazione e reinterpretazione dell'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale contenuto nei trattati di natura-socio economica come base normativa per il sorgere di obblighi di rispetto e promozione dei diritti umani in Stati terzi¹⁸⁵. In quest'ottica ci pare interessante, in particolare, l'opinione di Desierto secondo cui:

“None of the ICESCR rights could be deemed at all content-neutral. They deliberately create international legal principles for State Parties to the ICESCR to embrace and practice a philosophy or practice of social protection, which informs not just the State's internal conduct relative to its individuals constituents, but also the State's external conduct in its mode of cooperation with other States. Situating the ICESCR within the framework of International Economic Law and its Institutions may also call for redesigning pre-existing treaty language to ensure that States retain the ability to comply with ICESCR obligations. States would also need to revisit the decisions they make as members of international economic institutions, and assess how these decisions discharge their responsibilities to respect, protect, fulfil esc rights”¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Vedi per tutti KUNNEMANN, *The Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, cit., p.213.

¹⁸⁵ V. Karimova, secondo cui gli studiosi “...seem to have transformed to a large degree previous debate, which generally understood the concept of international assistance and cooperation as primary linked to the positive obligations as specified broadly by the notion of a right to development and the related New International Economic Order (NIEO), and more narrowly construed as official development assistance (ODA)”. In quest'ottica, i tentativi della dottrina finalizzati a definire la dimensione transnazionale dei diritti socio-economici apparirebbero significativi “...in that they attempt to respond to exogenous causes of systematic denials of basic subsistence rights to a large majority of individuals and deterioration of standards of living due to crises of an external nature”. KARIMOVA, *The Nature and Meaning of International Assistance and Cooperation*, in RIEDEL, GIACCA, GOLAY, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law. Contemporary Issues and Challenges*, Oxford, 2014, pp. 163-192, p. 170.

¹⁸⁶ DESIERTO, *op cit.*, p. 70.

Altri autori fanno ancora notare come le disposizioni in materia di assistenza e cooperazione internazionale contenute nei trattati sui diritti socio-economici, da interpretarsi in linea con il più ampio dovere di cooperare per la realizzazione dei diritti umani garantito dagli articoli 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite, sarebbero oggi in grado di imporre obblighi di natura (o portata) globale, finalizzati alla eliminazione progressiva di un sistema economico mondiale in grado di perpetuare discriminazioni e ineguaglianza sociale, e ciò al di là del mero paradigma del riconoscimento di obblighi extraterritoriali in capo agli Stati¹⁸⁷.

L'interpretazione estensiva dell'obbligo di assistenza e cooperazione enunciato nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali è tuttavia messa in discussione da altra e autorevole dottrina, che rifiuta l'idea di conferire alla clausola generale di cui all'articolo 2(1) del trattato la natura di obbligazione autonoma capace di rendere operativa, per ciò stesso, l'applicabilità del medesimo trattato in un contesto extraterritoriale. Così, secondo Pisillo Mazzeschi, la disposizione di cui all'articolo 2(1), con il suo obbligo di intraprendere azioni, sia individualmente, sia attraverso la cooperazione e l'assistenza internazionale, definirebbe le modalità di adempimento delle condotte esigibili attraverso le quali realizzare i diritti enunciati nel Patto, ma non sarebbe in grado di imporre obblighi suscettibili di estendersi oltre il territorio delle Parti Contraenti¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Una prospettiva di tal genere si lega più ampiamente alle teorie e agli approcci sviluppati da parte della dottrina internazionalistica, impegnata nella battaglia per la riforma delle istituzioni e del sistema economico internazionale, ritenuto causa della perpetuazione della ingiustizia sociale e della povertà globale. Ad esempio, secondo Salomon, "the focus on the of developing countries against the more powerful members of the international community in order to achieve conditions under which human rights can be exercised, breaks with the classical assumptions of international human rights law, which is rooted in the protection of individuals against abuse by their own state. There is widespread consensus that the traditional view of human rights, which focus solely on the individual obligations of states is now outdated. Obligations of international cooperation for economic, social and cultural rights require something over and beyond obligations derived from the extraterritorial reach of a human rights convention: they call for proactive steps through international cooperation in securing these rights globally, rather than obligations attached reactively (i.e. based on the potential impact of a state's activities on the people of foreign countries)". SALOMON, *Global Responsibility for Human Rights. World Poverty and the Development of International Law*, Oxford, 2007, p. 6. Sul punto cfr. estensivamente l'opera di POGGE, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Cambridge, 2008.

¹⁸⁸ Secondo l'Autore, "les engagements des États relatifs à la coopération et à l'assistance internationales sont trop vagues et génériques pour donner lieu à de véritables obligations juridiques contraignantes. En outre, l'article 2, paragraphe 1, du Pacte lui-même ne considère pas la coopération et l'assistance comme des obligations séparées et autonomes, mais seulement comme l'un des moyens possibles par lesquels les États peuvent agir en vue d'assurer progressivement l'exercice des droits reconnus dans le Pacte". PISILLO MAZZESCHI, *Responsabilité de l'état pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil des Cours de l'Académie de l'Haye*, Vol. 333, 2008, pp. 175-506, p. 458.

Indipendentemente dall'approccio cui si ritiene di aderire, ciò che preme sottolineare in questa fase è che ridurre il concetto di assistenza e cooperazione internazionale ad un obbligo di mero trasferimento di risorse nei confronti dei Paesi in via di sviluppo metterebbe in discussione il ruolo dello stesso diritto internazionale dei diritti umani e lo scopo regolativo del Patto sui diritti ESC, così come enunciato nel preambolo, di intraprendere azioni finalizzate a promuovere il rispetto e l'osservanza universale dei diritti e delle libertà degli esseri umani e a garantire la creazione di condizioni che permettano ad ognuno di godere dei propri diritti economici, sociali e culturali.

Il criterio della buona fede e la necessità di non privare il trattato del suo oggetto e scopo farebbero invece propendere per una interpretazione estensiva del suo ambito di applicazione che tenga evidentemente conto della necessità di mitigare gli effetti dirompenti della globalizzazione e dei processi economici transnazionali sul godimento dei diritti umani di individui situati al di là del territorio dello Stato.

Al fine di verificare l'ipotesi dell'applicabilità extraterritoriale del Patto sui diritti ESC non possono non richiamarsi gli ulteriori elementi indicativi della volontà delle Parti circa l'interpretazione o l'attuazione delle previsioni convenzionali come indicati all'articolo 31.3.b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati: ciò prendendo in particolare considerazione, oltre al contesto, la prassi ulteriore seguita dalle Parti nell'applicazione del trattato utile a rivelare il formarsi di un accordo relativo alla sua interpretazione¹⁸⁹.

Nel quadro di una prassi applicativa scarna e non uniforme, pare utile dare conto di una tendenza legata alla stratificazione di atti non vincolanti che pure, riteniamo, contribuiscono ad orientare l'interprete nel tentativo di decifrare contenuti normativi di difficile lettura, per la natura stessa degli obblighi e il carattere sistematico delle relative implicazioni¹⁹⁰. Ci pare così interessante segnalare una serie di atti, espressione di prospettive maturate nell'ambito della cooperazione istituzionale intergovernativa, che sembrerebbero far riferimento in particolare al fatto che gli Stati avrebbero in parte accettato di assicurare che le loro politiche non producano effetti pregiudizievoli nei confronti di individui stanziati in Stati terzi.

¹⁸⁹ Sul punto v. LANGFORD, COOMANS, GOMEZ ISA, *Extraterritorial Duties*, cit., p. 65. "The understanding of the Covenant cannot be chained to the original discussion in the 1950s and must be interpreted according to the standard methods in international law, which permit use of subsequent agreements and practice".

¹⁹⁰ Sul *Soft Law* v. WEIL, *Towards Relative Normativity in International Law?*, in *American Journal of International Law*, 1983, pp.413-442; NASSER, *Sources and Norms of International Law: A study of Soft Law*, Galada and Wilch Berlin, 2008; THURER, *Soft Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2009. SHELTON, *Commitment and Compliance: The Role of Non Binding Norms in the International Legal System*, in *George Washington Law School Public Law and Legal Theory Paper No. 50*, 2013, pp.1-18.

Così, in linea con le rivendicazioni legate all'idea di un nuovo ordine economico mondiale, l'articolo 24 della Carta sui diritti e doveri economici enuncia il principio secondo cui gli Stati si impegnerebbero a condurre le proprie relazioni di natura economica e politica in maniera tale da non interferire con gli interessi di Stati terzi e individui al di là della propria sovranità territoriale:

“All States have the duty to conduct their mutual economic relations in a manner which takes into account the interest of other countries. In particular, all States should avoid prejudicing the interests of developing countries”¹⁹¹.

L'obiettivo di orientare le proprie politiche economiche in linea con il rispetto dei diritti umani al di fuori dei propri confini territoriali è inoltre ribadito nella Risoluzione dell'Assemblea Generale sul diritto al cibo del 2009 in cui si enuncia il principio secondo cui:

“All States all States should make all efforts to ensure that their international policies of a political and economic nature, including international trade agreements, do not have a negative impact on the right to food in other countries”¹⁹².

Da un'analisi della prassi, seppure di *soft-law*, rilevabile in seno alle Nazioni Unite, si ricavano ancora ulteriori riferimenti a obblighi positivi di assistenza e cooperazione volti all'adempimento dei diritti ESC in una prospettiva extra-territoriale, e ciò sulla base del fatto che la realizzazione di tali diritti non potrebbe che dipendere da un meccanismo di responsabilità condivisa, altrimenti detto di *collective o shared responsibility* tra Stati.

A tale riguardo pare interessante menzionare la Dichiarazione sul diritto allo sviluppo del 1986, in cui si enfatizza la necessità degli Stati di cooperare al fine di assicurare ed eliminare gli ostacoli allo sviluppo di tutti i membri della comunità internazionale:

“States should realize their rights and fulfill their duties in such a manner as to promote a new international economic order based on sovereign equality, interdependence, mutual interest and co-operation among all States, as well as to encourage the observance and realization of human rights”¹⁹³.

¹⁹¹ Assemblea Generale, *Charter of Economic Rights and Duties of States*, risoluzione adottata il 12 dicembre 1974, UN Doc. A/RES/29/3281.

¹⁹² Assemblea Generale, Risoluzione 64/159, adottata il 18 dicembre 2009, par. 20.

¹⁹³ Assemblea Generale, *Declaration on the Right to Development*, risoluzione adottata il 4 dicembre 1986, UN Doc. A/RES/41/128.

In linea con quanto detto, l'articolo 4 della medesima Dichiarazione riconosce poi, nell'ottica dell'affermazione di una responsabilità condivisa per la realizzazione dei diritti ESC, "...the duty to take steps, individually and collectively, to formulate international development policies with a view to facilitating the full realization of the right to development"¹⁹⁴.

Ulteriori indicazioni sul progressivo riconoscimento in capo agli Stati di condurre le proprie attività economiche e di orientare le operazioni di cooperazione allo sviluppo in modo da non incidere sul godimento dei diritti umani in Stati terzi si riscontrano nella *Accra Agenda for Action* e nella *Paris Declaration on Aid Effectiveness*. Secondo la prima di tali dichiarazioni, in particolare:

"Developing countries and donors will ensure that their respective development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with their agreed international commitments on gender equality, human rights, disability and environmental sustainability"¹⁹⁵.

E ancora si può notare come l'enfasi sul concetto di cooperazione e assistenza internazionale al fine della realizzazione dei diritti umani in un contesto extraterritoriale assuma particolare importanza nella *Vienna Declaration and Programme of Action* secondo cui:

"States should cooperate with each other in ensuring development and eliminating obstacles to development. The international community should promote an effective international cooperation for the realization of the right to development and the elimination of obstacles to development. Lasting progress towards the implementation of the right to development requires effective development policies at the national level, as well as equitable economic relations and a favorable economic environment at the international level". [...] Increased efforts should be made to assist countries which so request to create the conditions whereby each individual can enjoy universal human rights and fundamental freedoms. Governments, the United Nations system as well as other multilateral organizations are urged to increase considerably the resources allocated to programmes aiming at the establishment and strengthening of national legislation, national institutions and related infrastructures which uphold the rule of law and democracy, electoral assistance, human rights awareness through training, teaching and education, popular participation and civil society"¹⁹⁶.

¹⁹⁴ *Ibidem*.

¹⁹⁵ *Accra Agenda for Action*, Third High Level Forum on Aid Effectiveness, UN. Doc. A/63/537, 2-4 settembre 2008.

¹⁹⁶ *Vienna Declaration and Programme of Action*, UN Doc. A/CONF.157/23, 12 Luglio 1993. Part I, par.10, 34.

Il dovere di cooperare e non interferire con il godimento dei diritti umani in Stati terzi, ha trovato infine un significativo riconoscimento nella più recente *Agenda 2030 on Sustainable Development* delle Nazioni Unite, ove si ribadisce l'impegno degli Stati "...to refrain from promulgating and applying any unilateral economic, financial or trade measures not in accordance with international law and the Charter of the United Nations that impede the full achievement of economic and social development, particularly in developing countries"¹⁹⁷.

Le risoluzioni e documenti di *soft-law* qui solo parzialmente richiamati seppur non facciano espresso riferimento ai trattati sui diritti umani, e non possano ovviamente ritenersi o assimilarsi in senso proprio ad accordi tra le Parti relativi all'interpretazione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, sembrerebbero tuttavia rappresentare utili indici, orientamenti o linee di sviluppo di quelle "pratiche ulteriori seguite nell'applicazione del trattato" la cui rilevanza e coerenza ai fini interpretativi resta ancora in parte da verificare. Tali documenti rappresenterebbero in definitiva almeno un indizio del fatto che gli Stati avrebbero in qualche misura accettato di impegnarsi a non interferire con il godimento dei diritti socio-economici di individui situati in Stati terzi e a orientare le proprie politiche economiche e multilaterali di sviluppo in maniera conforme.

Una interpretazione in buona fede del trattato imporrebbe dunque, secondo tale posizione, di rispondere al quesito sull'estensibilità del suo ambito di applicazione, tenendo conto degli ulteriori sviluppi utili a verificare una rifunzionalizzazione dei relativi obblighi di portata generale in senso extraterritoriale. Ciò ovviamente a condizione che si possa considerarli, sia pure *lato sensu*, come materiali di natura normativa e quindi utili ad una reinterpretazione del dato testuale.

Infine, in linea con quanto disposto dall'articolo 31(3)(c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, l'applicazione in senso extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, così come degli altri strumenti pattizi a tutela dei diritti umani, dovrebbe poi essere analizzata anche con riferimento ad ogni altra norma pertinente di diritto internazionale applicabile alla relazione tra le Parti¹⁹⁸.

Una reinterpretazione del dovere di cooperare nel senso dell'estensione degli obblighi derivanti dal trattato nei confronti di individui situati in Stati terzi costituirebbe invero espressione della necessità di rispettare il più generale vincolo di cooperare per la realizzazione dei diritti umani, così come enunciato

¹⁹⁷ Assemblea Generale, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN Doc. A/RES/70/1, cit., par. 30.

¹⁹⁸ Così, in linea con l'articolo 31(3) (c) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati: "There shall be taken into account, together with the context: any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties".

nella Carta delle Nazioni Unite e nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo¹⁹⁹.

Altrimenti detto, un certo consenso in dottrina è maturato con riferimento a un rinnovato significato da attribuire al concetto di cooperazione nella materia dei diritti umani, tale per cui le norme sulla assistenza e cooperazione internazionale enunciate nei trattati sarebbero capaci di imporre agli Stati obblighi di protezione dei diritti umani che vanno al di là della giurisdizione statale²⁰⁰.

Come evidenziato da Gibney e Skogly, nonostante la Carta delle Nazioni Unite "...may not be enough to claim that states have legal obligations to ensure that their own transnational activities do not jeopardize human rights in other countries", vi sarebbe oggi spazio per una reinterpretazione in senso estensivo in linea con le crescenti dinamiche di interdipendenza delle relazioni economiche, tale per cui "...the provisions of the UN Charter need to be seen in light of the developments in international human rights law in the latter half of the last century"²⁰¹. Inoltre, in linea con quanto sostenuto da Alston e Quinn, sulla base del dovere generale di cooperare per la realizzazione dei diritti umani enunciato nella Carta delle Nazioni Unite "...policy trends and events in the general areas of international development co-operation subsequent to the adoption of the Covenant in 1966 may be such as to necessitate a reinterpretation of the meaning to be attributed today to Article 2(1)"²⁰².

Si riscontrerebbe, dunque, un certo margine di consenso, in dottrina come negli strumenti di *soft law*, per ritenere esistente quanto meno il nucleo essenziale di un obbligo generale (seppure probabilmente non ancora svolto in tutte le sue implicazioni) di astensione in capo agli Stati Parti dal violare diritti fondamentali di individui situati in Stati terzi, e ciò anche sulla base del rispetto dei principi di non discriminazione e non interferenza²⁰³.

¹⁹⁹ Il principio di cooperazione assurgerebbe oggi a principio fondamentale della comunità internazionale nel suo complesso al fine di risolvere problemi di rilevanza collettiva e avrebbe, secondo i più, assunto il carattere di principio generale di diritto internazionale; cfr. MC WHINNEY, *The Concept of Cooperation*, in BEDJAOUI (a cura di), *International Law: Achievements and Prospects*, Dordrecht, 1991, pp.424-436.

²⁰⁰ Gli articoli 1(3), 55, 56 della Carta delle Nazioni Unite e 22-28 della Dichiarazione Universale sono considerati i pilastri del principio di cooperazione per la realizzazione dei diritti umani.

²⁰¹ SKOGLY, GIBNEY, *Transnational Human Rights Obligations*, in *Human Rights Quarterly*, 2002, pp. 781-98, p. 786. Vedi anche SKOGLY, *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation*, Antwerp, 2006, p. 83.

²⁰² ALSTON- QUINN, *The Nature and Scope .of States Parties' Obligations under the International Covenant*, cit., p. 191.

²⁰³ Sul punto vedi, KAMMINGA, secondo cui "...it is now accepted that human rights apply without distinction according to the non-discrimination principle following as a logical extension of art 1(3) and 55 of the Charter of the United Nations, whether it would be contrary to the same principle to treat individuals of foreign states differently from its own state. Whether art

Secondo gli autori citati, nel quadro del diritto internazionale dei diritti umani sarebbe via via emerso il contenuto minimo di un obbligo generale sul c.d. “*do not harm*”, principio suscettibile di imporre agli Stati di astenersi dalla violazione dei diritti umani fondamentali anche nei confronti di individui situati in Paesi terzi²⁰⁴.

Per ciò che concerne i trattati sui diritti umani, tale principio opererebbe nel senso che gli Stati sarebbero gravati del dovere di agire “...in accordance with customary international human rights law in their international operations to the extent that people in a foreign state do not suffer as a result of the first state's action”²⁰⁵.

In definitiva, si potrebbe scorgere in dottrina e nella prassi la tendenza alla formazione di un consenso sul contenuto di un obbligo almeno negativo di astenersi dal violare i diritti umani di individui situati al di là dei confini territoriali dello Stato²⁰⁶. Un obbligo minimo di non interferenza volto a non pregiudicare gli interessi di Stati terzi sarebbe peraltro oggi riconosciuto in differenti contesti e ambiti del diritto internazionale, come il diritto internazionale

2(7) prevents human rights extraterritorial obligations based on the argument that this would be an interference with state domestic jurisdiction, this approach is refused by the development of international law, becoming clear in the adoption of human rights treaties, UN resolutions addressing human rights wherever they occur, Security Council directly allowing the UN to intervene in cases of humanitarian need (responsibility to protect) all developments confirming the fact of human rights are not anymore merely a matter of domestic jurisdiction”. KAMMINGA, *Interstate Accountability for Violations of Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 1992.

Sul punto v. estensivamente CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2012.

²⁰⁴ LANGFORD, COOMANS, GOMEZ ISA, *Extraterritorial Duties*, cit., p. 69.

²⁰⁵ SKOGLY, *Beyond National Borders*, cit., p. 111. Ad esempio, secondo l’Autrice, in relazione ai diritti socio-economici, ciò comporterebbe il divieto di privare deliberatamente popolazioni in difficoltà in Stati terzi da derrate alimentari, oppure il divieto di inquinare mercati stranieri con alimenti in grado di ledere la salute delle popolazioni stanziate all’estero. Sulla reinterpretazione del dovere di cooperare per la realizzazione dei diritti umani v. estensivamente SALOMON. Secondo l’Autrice, al fine di fondare la tesi sulla vincolatività di obblighi transnazionali in capo agli Stati parti del trattato, si potrebbe affermare l’esistenza di un principio generale incombente su tutte le Parti Contraenti per il rispetto dei diritti umani. Tale obbligo volto alla protezione di *basic universal rights* ricomprenderebbe oggi anche i diritti socio-economici o quanto meno alcuni aspetti essenziali della protezione e tutela di tali diritti. In linea con ciò “...any list of basic legal rights would be considered incomplete without the inclusion of, at least, the minimum essential level of certain rights provided for in the ICESCR. The progressive development of international law has brought us to the point of recognizing obligations that transcend state consent in this area; by reason of the importance of the rights involved, the obligations are *erga omnes*, thereby engaging the legal interest of the international community”. SALOMON, cit., p.174. Sull’idea del rispetto di un “minimum core content” dei diritti socio-economici anche in una prospettiva extraterritoriale, che oggi avrebbe assunto natura consuetudinaria v. ancora SKOGLY, cit., *passim*.

²⁰⁶ Sul punto v. COOMANS, *The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Law Review*, 2011, pp. 1-35.

dell'ambiente, circostanza questa che consentirebbe di poterlo ritenere principio pervasivo eventualmente applicabile anche alla materia dei diritti umani²⁰⁷.

In breve, dunque, riteniamo che non sarebbe da escludere l'ipotesi interpretativa che abbiamo assunto in apertura di questo capitolo sulla base della formulazione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, come pure del suo oggetto e del suo scopo: sembrerebbero infatti ricorrere ragioni più che fondate e sufficienti per ammettere l'operatività degli obblighi discendenti dal Patto in una prospettiva extraterritoriale.

Tanto precisato, ci apprestiamo ora a verificare se e in che modo gli organismi di controllo del rispetto dei diritti socio-economici abbiano inteso i vincoli derivanti dai trattati, ed in particolare dal Patto, come suscettibili di estendersi oltre il territorio degli Stati Parti, ed ancora in quali casi ed ipotesi gli Stati sono stati ritenuti responsabili per la violazione di diritti economici, sociali e culturali nell'ambito di Stati terzi. Non prima tuttavia di avere rappresentato le criticità derivanti dalla identificazione della concreta fisionomia della nozione di *jurisdiction* nel campo dei diritti economici, sociali e culturali e le relative implicazioni sul dibattito intorno alla applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

3. Giurisdizione extraterritoriale e diritti economici, sociali e culturali

Prima di procedere all'analisi della prassi relativa ai diritti economici, sociali e culturali, è necessario precisare una volta di più che il Patto sui diritti ESC si distingue dalle convenzioni multilaterali di protezione dei diritti di prima generazione precedentemente esaminate, per la natura peculiare degli obblighi (positivi) in esso contenuti.

Lungi dall'attribuire una rilevanza particolare all'assenza di clausole giurisdizionali, e assumere questo silenzio come presunzione di extraterritorialità, si rivela piuttosto fondamentale analizzare la particolare fisionomia assunta dalla nozione di *jurisdiction* nel campo in esame, al fine di identificare le condotte in astratto suscettibili di comportare una possibile ridefinizione della responsabili-

²⁰⁷ Secondo alcuni autori.. "In terms of transnational obligations based on customary international law, it would be fair to assume that the content of the obligation would be of a negative nature-states should refrain from actions in their international or transnational operations that will fail to respect the human rights of people in other states". SKOGLY- GIBNEY, *Transnational Human Rights Obligations*, cit., p.798. Sul principio del "do not harm".. si veda il frequentemente citato caso *Trail Smelter. Trail Smelter Arbitration, United States v. Canada*, UN Reports of International Arbitral Awards (UNRIAA), 16 April 1938, 11 March 1941, Vol.III, pp. 1905-1982.

tà dello Stato in ipotesi di violazione extraterritoriale di diritti economici, sociali e culturali.

Ed in effetti, sia che il trattato sia silente sul suo ambito di applicazione, non facendo riferimento alcuno a clausole sulla giurisdizione, sia che espressamente richiami una tale nozione, ciò che appare imprescindibile per verificare l'applicabilità del Patto oltre i confini dello Stato, e per estendere gli obblighi di rispetto, protezione e promozione dei diritti ESC, è identificare l'esistenza di un nesso causale tra la condotta dello Stato e il pregiudizio subito dagli individui situati al di là della sua sovranità territoriale.

La natura positiva degli obblighi discendenti dai trattati sui diritti economici, sociali e culturali rende, infatti, molto spesso difficile identificare le condotte statali capaci di giustificare un *jurisdictional link* tra lo Stato e gli individui che abbiano subito una lesione dei diritti protetti dal trattato.

Bisogna dunque in primo luogo interrogarsi sul possibile contenuto degli obblighi derivanti dal Patto in un contesto extraterritoriale, e così su quali siano le condotte, di natura commissiva o omissiva, suscettibili in concreto di violare i diritti ivi protetti, e ciò al fine di comprendere in presenza di quali presupposti potere eventualmente attribuire la responsabilità per la commissione di un illecito internazionale per la violazione extraterritoriale dei diritti economici, sociali e culturali.

Come notato, i paradigmi classici e l'interpretazione della nozione di *jurisdiction* ricavabile dalla prassi in materia di diritti civili e politici non risulterebbero *prima facie* utili a fornire indicazioni sull'operatività della *jurisdiction* nel campo dei diritti economici, sociali e culturali. La *jurisdiction* nell'ambito in esame non si identificherebbe tanto con il controllo o l'autorità eventualmente esercitabile su individui, quanto piuttosto in una speciale relazione tra lo Stato e gli individui, tale per cui questa nozione verrebbe ad identificarsi in concreto con la diligenza esercitata o esercitabile, con la capacità di influenzare o determinare il corso degli eventi e il godimento dei diritti di persone in Stati terzi²⁰⁸.

²⁰⁸ Sul punto vedi Langford e altri secondo cui: "It is not the fact of the affected person having been earlier subjected to the authority of a State, but rather the relationship of the State with a particular set of circumstances being of such a special nature, which is decisive in considering the State to be under a duty to use its influence, knowledge or other resources at its disposal to prevent the manifestation of human rights violations, provided that the State is legally and factually capable to do so." Secondo gli Autori "the difficult question is whether jurisdiction is also triggered when a State possesses the capacity to address a violation, provide assistance or at least avoid actions that would aggravate a harm caused by another." In linea con questa più ampia caratterizzazione del concetto di *jurisdiction* nei diritti ESC, "if ESC rights are at stake and a State has an ability to make a difference, it would be expected to show that it has taken sufficient action within its resource envelope. Such a partly procedural, partly substantive obli-

Il quesito sulla applicabilità extraterritoriale del Patto sui diritti ESC si risolverebbe, così, nel verificare se il concetto di *jurisdiction*, come preconditione per l'applicabilità al di fuori dello Stato del trattato, può ricomprendere ulteriori ipotesi rispetto a quelle delineate dalla prassi tradizionale, e quindi se sia possibile individuare condotte di natura positiva, di volta in volta esigibili da parte dello Stato, al fine di valutarne la responsabilità per violazioni di diritti umani verificatesi sul territorio di uno Stato terzo.

Quali dunque le condotte capaci di innescare un *jurisdictional link* tra lo Stato e gli individui? Quando cioè può dirsi che l'individuo è “*within the jurisdiction*” dello Stato Parte? In che cosa si sostanzierebbe, in breve, la nozione di *jurisdiction* nei trattati sui diritti umani di natura socio-economica?

A tal riguardo appare interessante notare come i recenti *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, in linea con la necessità di interpretare estensivamente il concetto di *jurisdiction* per ciò che concerne la categoria dei diritti in questione, abbiano elaborato una pluralità di criteri in concreto funzionali ad una più ampia estensione dell'ambito di applicazione dei trattati oltre i confini dello Stato.

Le condotte in astratto suscettibili di ricomprendere una relazione in termini di *jurisdictional link* tra lo Stato e l'individuo, includerebbero così non soltanto situazioni in cui lo Stato esercita autorità o controllo effettivo su individui situati in Stati terzi, ma anche:

[...]

b) situations over which State acts or omissions bring about *foreseeable effects* on the enjoyment of economic, social and cultural rights, whether within or outside its territory;

c) situations in which the State, acting separately or jointly, whether through its executive, legislative or judicial branches, is in a position to exercise *decisive influence* or *to take measures to realize* economic, social and cultural *rights extraterritorially*, in accordance with international law²⁰⁹.

Quali dunque risultano essere in concreto le condotte statali suscettibili di innescare una relazione giuridicamente significativa tra lo Stato e gli individui situati al di fuori della sua sovranità territoriale, tali da comportare l'estensione

gation is familiar from domestic ESC rights jurisprudence”. LANGFORD, COOMANS, GOMEZ ISA *Extraterritorial Duties*, cit., p. 61.

²⁰⁹ DE SCHUTTER, EIDE, KHALFAN, ORELLANA, SALOMON, SEIDERMAN, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 2012, pp.1084-1169, p. 1104.

extraterritoriale degli strumenti di tutela in materia di diritti economici, sociali e culturali? Come riempire di contenuto normativo tale nozione?

Può la disposizione di cui all'articolo 2 (1) del Patto con il suo obbligo generale di realizzazione dei diritti attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale essere interpretata in modo da imporre obblighi di protezione, rispetto e promozione dei diritti ESC in Stati terzi? È tale nozione in astratto suscettibile di imporre obblighi positivi in un contesto extraterritoriale? In quali casi il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha ritenuto di considerare gli Stati responsabili per la violazione extraterritoriale dei diritti protetti dal Patto? E in che modo la prassi relativa ad altri sistemi di tutela fornisce indicazioni utili sul rispetto, la promozione e l'attuazione dei diritti economici, sociali e culturali nei diversi contesti?

Come diremo nel seguito della trattazione, in linea con la giurisprudenza sui diritti civili e politici, il Comitato ha inteso originariamente l'ambito di applicazione spaziale del Patto sui diritti ESC come coincidente con le ipotesi di esercizio extraterritoriale della giurisdizione derivanti dal controllo di un territorio al di fuori della sovranità territoriale, per occupazione militare o per altra causa.

Data l'uniformità di vedute ricavabili dalla prassi internazionale sulla rilevanza del modello territoriale per l'applicabilità del Patto sui diritti ESC, questi interessanti si pongono dunque in relazione alla natura degli obblighi in tali contesti, e ciò in virtù delle correlazioni tra la disciplina internazionale sui diritti umani e il diritto internazionale umanitario.

Il Comitato ha ritenuto, inoltre, di accordare una più ampia interpretazione o reinterpretazione degli obblighi e delle clausole generali di assistenza e cooperazione internazionale, espandendone lo scopo e il contenuto fino a ricomprendere obblighi di prevenzione e *due diligence* per cc.cd. *cross border violations* derivanti da attività economiche transnazionali con effetti pregiudizievoli sui diritti umani di individui in altri Stati²¹⁰.

In linea con la progressiva evoluzione dell'operato del Comitato, le norme su cooperazione e assistenza internazionale contenute nel trattato sono state ritenute idonee ad imporre agli Stati una serie eterogenea di obblighi di natura

²¹⁰Una tale prospettiva in senso estensivo delle disposizioni in materia di assistenza e cooperazione internazionale di cui all'articolo 2(1) del Patto sui diritti ESC è stata sottoposta a critica da parte di alcuni studiosi, secondo i quali, il Comitato avrebbe interpretato gli obblighi derivanti dal trattato contrariamente all'originaria intenzione delle parti contraenti. Sul punto v. DENNIS-STEWART, *Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?*, in *American Journal of International Law*, 2004, pp. 462-515 p. 493 e pp. 499-500.

positiva nei confronti di soggetti situati in Stati terzi, al di là delle tradizionali ipotesi di controllo effettivo di un territorio.

Ed invero, il dovere di garantire il rispetto e la protezione dei diritti ESC non deriverebbe solo ed esclusivamente da una situazione di controllo, ma dalla capacità e dal potere dello Stato parte di prevenire il verificarsi della violazione dei diritti umani di individui situati al di là della sua sovranità territoriale²¹¹.

Il Comitato, infatti, si è pronunciato sugli effetti extraterritoriali delle sanzioni economiche sul godimento dei diritti ESC, sulle conseguenze pregiudizievoli della stipulazione di accordi commerciali e di investimento, sulla responsabilità dello Stato di origine per l'operato di attori economici privati, sulle attività bilaterali e multilaterali di cooperazione allo sviluppo condotte dalle Parti contraenti in Stati terzi e sulle attività intraprese in seno ad organizzazioni internazionali²¹². In tutti i campi qui considerati, l'organo di controllo ha interpretato e valorizzato la prospettiva extraterritoriale dell'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale secondo la nota dimensione tripartita di proteggere, rispettare e implementare i diritti umani²¹³.

²¹¹ Sul punto v. estensivamente NOLLKAEMPER, il quale, al fine di fondare la responsabilità internazionale in materia di diritti umani al di là del classico paradigma territorialista, fa riferimento al potere dello Stato di regolare o influenzare una determinata situazione suscettibile di incidere sul godimento dei diritti degli individui beneficiari delle disposizioni contenute nei trattati. L'autore discute di responsabilità internazionale per la violazione dei diritti umani secondo la formula "power breeds responsibility". NOLLKAEMPER, *Power and Responsibility*, in DI STEFANO (a cura di), *Un Diritto Senza Terra? Funzioni e Limiti del Principio di Territorialità nel Diritto Internazionale e dell'Unione Europea / A Lackland Law? Territory, Effectiveness and Jurisdiction in International and European Law*, Torino, 2015, vol. I, pp. 19-44.

²¹² Ciò che ci sembra importante sottolineare in questa fase è l'emersione nella prassi del riconoscimento di obblighi positivi degli Stati anche al di fuori dei paradigmi classici, come l'esercizio della giurisdizione extraterritoriale per controllo di un territorio straniero. Se fino a qualche tempo fa, infatti, gli obblighi positivi sono stati esclusivamente riconosciuti in relazione a situazioni di controllo effettivo di un territorio (secondo la logica della elasticità degli obblighi in relazione al grado di controllo), la prassi che analizzeremo nel prosieguo sembrerebbe indicare la valorizzazione di una dimensione più ampia di obblighi positivi sganciati dai classici criteri del controllo territoriale. L'articolo 2(1) del Patto sarebbe così in grado di imporre obblighi positivi in una eterogeneità di contesti.

²¹³ Sul punto vedi il *General Comment 14* sul diritto alla salute secondo cui "...to comply with their international obligations in relation to article 12, States parties have to respect the enjoyment of the right to health in other countries, and to prevent third parties from violating the right in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means, in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law. Depending on the availability of resources, States should facilitate access to essential health facilities, goods and services in other countries, wherever possible and provide the necessary aid when required." Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health*, UN Doc. E/C.12/2000/4, 11 Agosto 2000, par. 39. Per la definizione della formulazione tripartita degli obblighi internazionali ai sensi del Patto sui diritti ESC, vedi anche *General Comment 19* sul diritto alla sicurezza sociale, in linea con il quale "...To comply with their international obligations in relation to the

Ciò che sembrerebbe emergere da questa analisi è che la natura dell'obbligo in un contesto extraterritoriale appare caratterizzata da una serie di fattori: in primo luogo dal contesto, ma anche e soprattutto dalla sovrapposizione di differenti regimi normativi contestualmente applicabili ai vari casi che di volta in volta vengono in rilievo nella prassi.

È opportuno dunque dare conto delle ipotesi più significative nelle quali il Comitato sui diritti ESC prima, e altri organismi di tutela a protezione dei diritti economici, sociali e culturali, poi, hanno avuto occasione di pronunciarsi sull'estensione spaziale degli obblighi discendenti dal Patto al di là della sovranità delle parti contraenti.

right to social security, States parties have to respect the enjoyment of the right by refraining from actions that interfere, directly or indirectly, with the enjoyment of the right to social security in other countries. States parties should extraterritorially protect the right to social security by preventing their own citizens and national entities from violating this right in other countries. Where States parties can take steps to influence third parties (non-State actors) within their jurisdiction to respect the right, through legal or political means, such steps should be taken in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law. Depending on the availability of resources, States parties should facilitate the realization of the right to social security in other countries, for example through provision of economic and technical assistance. International assistance should be provided in a manner that is consistent with the Covenant and other human rights standards, and sustainable and culturally appropriate". Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 19 The Right to Social Security*, UN Doc. E/C.12/GC/19, 4 febbraio 2008, par. 53-55. Vedi pure *General Comment 12 The Right to Adequate Food*, cit., par.36, *General Comment 15 The Right to Water*, UN Doc. E/C.12/2002/11, 20 gennaio 2003, par.31-34.

La nozione tripartita di obblighi derivanti dai trattati sui diritti umani è stata elaborata da Henry Shue. SHUE, *The Interdependence of Duties* in ALSTON - TOMAŠEVSKI, (a cura di), *The Right to Food*, Utrecht, 1984. Tale nozione è stata poi specificamente applicata ai diritti ESC da Asbjorn Eide. EIDE, UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *The Right to Adequate Food as a Human Right: Final Report by Asbjorn Eide*. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23, 1987. La dottrina è ormai concorde nel ritenere il modello tripartito di obblighi, *respect, protect, fulfil* necessario per indagare la natura e la responsabilità dello Stato per l'attuazione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali dentro e fuori del territorio dello Stato. Sul punto v. inoltre CRAVEN, secondo cui.. "The precise nature of the obligations in this field may be usefully analyzed by reference to the tripartite typology. It may be seen that the obligations to respect, protect, and ensure operate at the international level just as they do at the national level. Thus States could be said to have an initial duty to restrain from any action that might impede the realization of economic, social and cultural rights in other countries". CRAVEN, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A Perspective on its Development*, Oxford, 1998, p.147. Sul punto vedi anche la recente formulazione secondo la logica tripartita *respect, protect, fulfil* dei *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*.

SEZIONE I

IL MODELLO SPAZIALE NELL'APPLICAZIONE EXTRATERRITORIALE DEL PATTO SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

4. Il criterio territoriale e il predominio del modello spaziale

Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha variamente interpretato, com'è noto, la natura degli obblighi discendenti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali come suscettibili di estendersi oltre il territorio dello Stato.

In linea con l'evoluzione relativa all'applicabilità extraterritoriale dei trattati volti alla protezione dei diritti civili e politici, le prime pronunce sulla operatività dei diritti ESC si sono concentrate su situazioni di controllo di un territorio ad opera di uno Stato straniero.

Il modello spaziale di protezione dei diritti ha assunto importanza fondamentale anche per ciò che concerne l'estensione dell'ambito di applicazione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali²¹⁴. Pur in assenza di clausole di giurisdizione o di delimitazione territoriale, l'esercizio extraterritoriale della giurisdizione, inteso come controllo di un territorio straniero per occupazione militare o per altra causa, è stato infatti ritenuto il criterio privilegiato per l'applicabilità oltre confine anche dei diritti economici, sociali e culturali²¹⁵.

Si sostiene invero da più parti, in dottrina e nella prassi, che il controllo di un territorio straniero a seguito di *occupatio* o di un conflitto armato, rappresenti lo scenario maggiormente significativo per la realizzazione dei diritti discendenti dal Patto in un contesto extraterritoriale²¹⁶.

Il Comitato sui diritti ESC e la stessa Corte internazionale di giustizia hanno accordato particolare rilevanza al paradigma territoriale di protezione del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Il predominio del modello spaziale di protezione dei diritti socio-economici in un contesto extraterritoriale è stato inoltre variamente accolto dagli organismi regionali di protezione dei diritti umani, nonché da esperti indipendenti e relatori speciali deputati al monitoraggio dei diritti protetti dai trattati in ossequio alle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite.

²¹⁴ V. *supra*, Capitolo I, par. 4.1.

²¹⁵ GIACCA, *Economic, Social and Cultural Rights*, cit., pp.160-163.

²¹⁶ VITE', *The Interrelation of the Law of Occupation and Economic, Social and Cultural Rights: The examples of Food, Health and Property*, in *International Review of the Red Cross*, 2008, pp. 629- 651.

In virtù del consenso quasi generalizzato sulla rilevanza del criterio del controllo territoriale per l'implementazione dei diritti ESC al di là dei confini sovrani dello Stato, il quesito sull'applicabilità del Patto in questi contesti riguarderebbe piuttosto la necessità di comprendere la natura degli obblighi internazionalmente rilevanti in capo alle Parti Contraenti. In quest'ottica ci si chiede se lo Stato sia esclusivamente gravato dall'obbligo negativo di non interferenza ed astensione dal ledere i diritti ESC delle popolazioni del territorio in questione, o se al contrario, sia tenuto all'attuazione di una vasta gamma di adempimenti positivi di protezione e promozione derivanti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Altrimenti detto, ciò che appare controverso per quanto concerne l'applicabilità extraterritoriale del Patto nei territori occupati o controllati è se le Parti Contraenti debbano adoperarsi, anche attraverso la realizzazione di opere dirette all'implementazione e alla maggiore tutela dei diritti ESC nei confronti della popolazione ivi stanziata, o se gli agenti dello Stato debbano meramente astenersi dal violare i diritti ESC degli individui, e ciò in linea con il rispetto dovuto alla sovranità dello Stato territoriale.

Comprendere la portata degli obblighi degli Stati Contraenti del Patto sui diritti ESC in tali contesti si rivela peraltro problematico, in primo luogo a causa della sovrapposizione tra più regimi di norme internazionalmente rilevanti contestualmente applicabili alle situazioni in questione, ed in particolare del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

La protezione dei diritti umani in situazioni di conflitto armato o di occupazione territoriale è infatti primariamente demandata, com'è noto, alle norme del diritto umanitario, da ritenersi, tuttavia, secondo i più, parallelamente integrate dalle disposizioni dei trattati multilaterali a tutela dei diritti dell'uomo²¹⁷.

L'integrazione e applicazione tra i due regimi di norme in un contesto extraterritoriale comporta infatti, come dicevamo, la necessità di prendere in considerazione, accanto all'obiettivo primario della tutela dei diritti umani, ulteriori e rilevanti principi del diritto internazionale, come il rispetto della sovranità territoriale dello Stato occupato, nonché il principio di autodeterminazione del popolo del medesimo territorio.

²¹⁷ SASSOLI, *Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers*, in *European Journal of International Law*, 2005, pp.661-694. Sulla contestuale applicabilità tra diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale umanitario la Corte Internazionale di Giustizia si è pronunciata in svariate occasioni. Corte Internazionale di Giustizia, *Legality of the Treaty or Use of Nuclear Weapons*, parere consultivo dell' 8 luglio 1996, par. 25; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* parere consultivo del 9 luglio 2004, par. 106; *Armed Activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, sentenza del 19 dicembre 2005, par. 216.

La protezione dei diritti umani in situazioni di controllo di un territorio straniero determina così una serie di questioni giuridiche, legate alla convergenza/divergenza tra le regole del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, alla sovrapposizione tra il regime di *occupatio* e l'extraterritorialità dei trattati, alla natura e all'estensione degli obblighi di tutela degli Stati in relazione alla specialità del contesto, e alle risorse a disposizione delle Parti nei vari casi che di volta in volta vengono in rilievo nella prassi.

L'analisi delle pronunce del Comitato sui diritti ESC, nonché degli altri organi di monitoraggio a tutela dei diritti umani, porterà alla luce le implicazioni da ultimo citate, nel tentativo di dimostrare come la prassi internazionale si stia muovendo verso il riconoscimento dell'ampia applicabilità degli strumenti a tutela dei diritti economici, sociali e culturali al di là della sovranità dello Stato nelle situazioni di controllo di un territorio straniero.

In quest'ottica sembrerebbe potersi sin d'ora rilevare, come gli organi di controllo appaiano concordi nel ritenere il Patto sui diritti ESC come suscettibile di imporre obblighi di natura composita, al di là della mera dimensione negativa di rispetto e non interferenza nei diritti di individui situati in Stati terzi, evidenziando la necessità di un contegno proattivo in capo allo Stato, volto alla realizzazione e implementazione dei diritti ESC in un contesto extraterritoriale²¹⁸.

Se una tale tendenza appare genericamente riscontrabile nella prassi del Comitato sui diritti ESC, e presuntivamente ricavabile dalla pronuncia della Corte internazionale di giustizia nel parere sulla costruzione del muro nei territori palestinesi, l'analisi si concentrerà in seguito su altri sistemi di tutela dei diritti umani. L'indagine muove così dalla convinzione che alcune pronunce di organismi regionali, seppur talvolta tipicamente riferibili a sistemi volti alla protezione di diritti civili e politici, possano fornire indicazioni significative per ciò che concerne la protezione dei diritti ESC oltre confine²¹⁹.

²¹⁸ L'interpretazione in senso estensivo della tutela dei diritti ESC al di là del territorio dello Stato secondo la nota dimensione tripartita di rispettare, proteggere e implementare è dovuta ad una rinnovata concezione in dottrina e nella prassi dei rapporti tra diritto internazionale dei diritti umani e diritto internazionale umanitario alla luce della loro contestuale applicabilità e influenza. Vedi *ex multis*, SPOERRY, *The Law of Occupation*, in CLAPHAM, GAETA (a cura di), *Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford, 2014, pp. 245-265.

²¹⁹ Ci si riferisce qui alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che in qualche occasione si è pronunciata sulla rilevanza di alcuni aspetti di natura socio-economica dei diritti civili e politici di cui veniva lamentata la violazione da parte dei ricorrenti. Sul punto vedi la sentenza nel caso *Cipro c. Turchia*. Corte Europa dei diritti umani, *Cipro c. Turchia*, [GC], ricorso n. 25781/94, sentenza del 10 maggio 2001. Vedi *infra* par. 4.4. Vedi pure la decisione della Commissione Africana nel caso *Repubblica democratica del Congo c. Burundi, Ruanda, Uganda*, Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Repubblica democratica del Congo c. Burundi, Ruanda, Uganda*, comunicazione n. 227/99, decisione del 29 maggio 2003. Vedi, inoltre, Consiglio dei diritti umani, *Special Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict*, UN Doc. A/HRC/12/482, 5 settembre

In definitiva, l'interdipendenza e la contaminazione tra differenti regimi di tutela sembrerebbe condurre verso il progressivo riconoscimento dell'applicabilità extraterritoriale dei diritti ESC, e di correlativi obblighi di natura positiva, nelle situazioni di controllo di un territorio straniero, e ciò anche in virtù di una interpretazione dinamica delle norme che regolano la protezione dei diritti individuali in tempo di conflitto e delle convenzioni multilaterali a tutela dei diritti umani.

4.1. La prassi del Comitato sui diritti Economici, Sociali e Culturali nei territori palestinesi occupati

Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha variamente interpretato la natura degli obblighi discendenti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali come suscettibili di estendersi oltre il territorio dello Stato.

In linea con l'evoluzione dell'applicabilità extraterritoriale rilevata nell'analisi dei trattati relativi alla protezione dei diritti civili e politici, come anticipato, alcune delle pronunce più significative sull'operatività dei diritti ESC appaiono così legate a situazioni di controllo di un territorio ad opera di uno Stato straniero al di là della propria sovranità territoriale.

Il paradigma spaziale come modello in grado di determinare l'applicabilità del trattato oltre i confini dello Stato parte è venuto in rilievo, in particolare, nel dialogo con lo Stato di Israele, in relazione alla tutela dei diritti umani nei territori palestinesi occupati²²⁰.

Il Comitato sui diritti ESC, infatti, ha espresso per la prima volta l'opinione secondo cui il Patto si applicherebbe nelle ipotesi di giurisdizione extraterritoriale, identificabile nel controllo di un territorio straniero, nelle osservazioni conclusive emesse a seguito del primo rapporto presentato dallo Stato di Israele sulla implementazione del trattato nel suo territorio²²¹.

Sin dalle origini del suo dialogo con l'organo di controllo, il governo israeliano ha costantemente rifiutato la tesi secondo cui il Patto sui diritti ESC, e più in generale, tutti i trattati sui diritti umani, possano ritenersi applicabili ai territori palestinesi occupati, rifiutandosi così di fornire informazioni circa il

2009, e *Report of the Special Rapporteur on the Commission on Human Rights on the situation of human rights in occupied Palestinian territories since 1967*, Richard Falk, UN Doc. A/HRC/25/67, 13 gennaio 2014.

²²⁰ Si ritiene dunque di particolare importanza soffermarsi sul tema anche in vista della scarsità di prassi rilevante in relazione alla applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

²²¹ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Israel*, UN Doc. E/C.12/1/Add.27, 4 dicembre 1998, par. 6-8.

livello di protezione dei diritti umani nell'area in questione, ad eccezione della situazione dei coloni israeliani, e ciò sulla base del fatto che i predetti territori non sarebbero soggetti alla sua sovranità territoriale, né alla sua giurisdizione²²².

La posizione di Israele circa l'inoperatività dei trattati sui diritti umani nei territori occupati si basa sulla tesi del carattere speciale delle norme del diritto umanitario, circostanza secondo cui, ad opinione dello Stato, il Comitato sarebbe incompetente a pronunciarsi sugli eventi che abbiano luogo in Cisgiordania o nella striscia di Gaza dal momento che a questi territori si applicherebbero le sole norme sui conflitti armati, ad esclusione invece di quelle sui diritti umani²²³. Israele ha inoltre ripetutamente negato di ritenere i trattati sui diritti umani applicabili ai territori palestinesi occupati richiamando gli accordi israelo-palestinesi del 1995, e ciò in virtù del fatto che tali accordi avrebbero comportato la responsabilità del Consiglio Palestinese per ciò che concerne la protezione dei diritti della popolazione ivi stanziata²²⁴.

Nonostante il costante diniego di ritenere applicabili le garanzie derivanti dalle convenzioni multilaterali a tutela dei diritti umani nei territori occupati, il Comitato ha mostrato di considerare assolutamente irrilevanti le motivazioni addotte da Israele e si è pronunciato nel senso che il Patto sui diritti ESC si applicherebbe "...to all areas where Israel maintains geographical, functional or personal jurisdiction and that the State's obligation under the Covenant applies to all territories and populations under its effective control"²²⁵.

Ci pare così di poter affermare che il Comitato consideri il controllo di un territorio straniero al di là della propria sovranità territoriale come un esercizio di giurisdizione extraterritoriale tale da rendere applicabili le convenzioni sui

²²² Il governo israeliano si è sempre limitato, durante il dialogo con il Comitato, a fornire informazioni esclusivamente sulla situazione relativa ai coloni israeliani insediati nei territori occupati.

²²³ *Additional Information submitted to the State Parties to the Covenant following the consideration of their reports by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Addendum: Israel*, UN Doc. E/1989/Add.14, 14 maggio 2001, par. 2.

²²⁴ Ed invero, secondo lo Stato: "The overwhelming majority of powers and responsibilities in all civil spheres (including economic, social and cultural), as well as a variety of security issues, have been transferred to the Palestinian Council, which in any event is directly responsible and accountable vis-à-vis the entire Palestinian population of the West Bank and the Gaza Strip with regard to such issues. In light of this changing reality, and the jurisdiction of the Palestinian Council in these areas, Israel cannot be internationally responsible for ensuring the rights under the ICESCR in these areas. The fact that the Palestinian Council does not represent a State does not, in itself, preclude its responsibility in the sphere of human rights protection. In fact, this is also evident under Article XIX of the Israeli- Palestinian Interim Agreements on the West Bank and the Gaza Strip, according to which the Palestinian have taken it upon themselves to exercise their powers and responsibilities with due regard to internationally accepted norms and principles of human rights and the rule of law". *Ivi*, par. 3-4.

²²⁵ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Israel*, UN Doc. E/C.12/1/Add.27, cit., par. 6-8.

diritti umani ed estendere le garanzie ed i diritti in esse contenuti, e ciò anche in assenza di limiti “giurisdizionali” o “territoriali” nel trattato.

Per quanto riguarda, poi, i diritti violati, il Comitato si pronuncia ampiamente sulle violazioni dei diritti ESC delle popolazioni dei territori occupati ed in particolare sulle conseguenze derivanti dalla privazione della libertà di movimento e del mancato rispetto di una serie rilevante di diritti garantiti dal Patto, tra cui il diritto alla salute, il diritto al cibo, il diritto all’istruzione e il diritto al lavoro, e ciò a causa delle condizioni di vita avverse nei predetti territori.²²⁶

Può dunque notarsi che, sin dalle prime pronunce del Comitato, la realizzazione dei diritti ESC nei territori occupati è stata ritenuta imprescindibilmente legata all’ampliamento degli obblighi dello Stato israeliano relativi all’applicazione dell’intero spettro di diritti garantiti dal Patto, e ciò nonostante l’organo di controllo non si pronunci in maniera estensiva sulla loro portata concreta in situazioni di *occupatio*, ma si limiti esclusivamente a dedurre l’operatività del trattato in tale contesto come presupposto per la realizzazione dei diritti umani delle popolazioni occupate.

A seguito del diniego da parte dello Stato di Israele di fornire informazioni circa l’implementazione dei diritti ESC nei territori occupati, il Comitato ha più tardi reiterato le proprie richieste al governo di garantire la tutela dei diritti nei territori in questione. Nelle osservazioni conclusive successive alla presentazione del secondo rapporto dello Stato Parte, il Comitato ha ribadito l’applicabilità del trattato alle aree soggette al controllo e alla giurisdizione di Israele e ha rigettato la tesi della inapplicabilità del diritto dei diritti umani nelle situazioni di conflitto armato, così come sostenuto dal governo israeliano²²⁷.

Accogliendo la tesi della complementarietà tra diritto dei diritti umani e diritto umanitario, l’organo di controllo si è pronunciato sulla necessaria interrelazione fra i due regimi di norme, al fine di assicurare la maggiore protezione delle popolazioni interessate.

A tal riguardo, nel dialogo con lo Stato Parte, successivo al secondo *Report* presentato da Israele, il Comitato ha statuito come segue:

“The Committee rejects the State party’s assertion regarding the distinction between human rights and humanitarian law under international law to support its argument that the Committee’s mandate “cannot relate to events in the Gaza Strip and West Bank. The Committee reminds the State Party that even during armed conflict, fundamental human rights must be respected and that basic economic, social and cultural rights as part of the minimum standards of human rights are guaranteed under

²²⁶ *Ivi*, par.17-18.

²²⁷ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Israel*, UN Doc. E/C.12/1/Add.69, 31 agosto 2001, par. 11-12.

customary international law and are also prescribed by international humanitarian law”²²⁸.

A seguito di tale affermazione, si può notare che se il Comitato appare molto cauto nel considerare che le potenziali violazioni del diritto umanitario rimangono al di là della sua competenza, esso prende posizione altrettanto chiaramente sul fatto che l’applicazione delle regole di diritto umanitario nei territori occupati non impedisce l’applicazione del Patto né la responsabilità dello Stato per la violazione dei diritti ESC delle popolazioni dei territori occupati.

Per quanto riguarda i diritti violati dallo Stato israeliano, oltre a richiamare le continue violazioni dei diritti al cibo, all’educazione, alla salute della popolazione dei territori occupati, gli obblighi degli Stati Parti al Patto nelle situazioni di controllo di un territorio al di là della propria sovranità territoriale cominciano a farsi via via più chiare, nella misura in cui il Comitato inizia a valorizzare la dimensione tripartita di tali obblighi in un contesto extraterritoriale²²⁹.

La natura e portata degli obblighi extraterritoriali ai sensi del Patto ESC nel contesto di una occupazione di un territorio straniero viene così ulteriormente approfondita, assumendo rilevanti connotazioni pratiche nelle osservazioni conclusive del 2011, a seguito del terzo rapporto presentato dallo Stato di Israele, osservazioni positivamente influenzate dal parere reso *medio tempore* dalla Corte internazionale di giustizia sulle conseguenze della costruzione del muro nei territori palestinesi occupati²³⁰.

Pur riconoscendo la necessità di rispettare e consentire all’Autorità Palestinese di esercitare le sue funzioni e poteri nel rispetto del principio di autodeterminazione, il Comitato riconosce parallelamente la responsabilità dello Stato di Israele, in quanto potenza occupante, di intraprendere azioni volte alla realizzazione dei diritti ESC della popolazione stanziata presso i territori occupati²³¹.

Bisogna infatti notare come le correlative responsabilità dello Stato per ciò che concerne le condizioni di vita delle popolazioni dei territori occupati siano ampliate nelle osservazioni conclusive in oggetto, fino a ricomprendere veri e propri obblighi positivi di realizzazione dell’intera gamma di diritti garantiti dal trattato.

²²⁸ *Ivi*, par.12. La posizione della contestuale applicabilità del diritto internazionale umanitario e del diritto internazionale dei diritti umani nelle situazioni di conflitto è sostenuta dalla generalità degli organi di controllo a tutela e monitoraggio dei diritti garantiti dalle convenzioni multilaterali.

²²⁹ *Ivi*, par. 13

²³⁰ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Israel*, UN Doc. E/C.12/ISR/CO/3, 16 dicembre 2011.

²³¹ *Ivi*, par. 32-36.

In primo luogo, per ciò che concerne l'obbligo di rispettare i diritti ESC degli individui stanziati sui quei territori, il Comitato condanna la costruzione del muro e gli effetti pregiudizievoli sul diritto al lavoro dei soggetti privati della libertà di movimento, richiamando lo Stato di Israele a delimitare le zone inaccessibili alla popolazione dei territori interessati, nei limiti della necessità di garantire la propria sicurezza nazionale²³². Lo Stato viene inoltre sollecitato all'interruzione delle pratiche di revoca dei permessi di residenza della popolazione civile di Gerusalemme est, concretizzatesi nell'ulteriore impossibilità di accesso ai servizi sociali, in violazione del diritto garantito dall'articolo 9 del Patto ESC, ribadendo l'obbligo per lo Stato di garantire tale diritto in maniera non discriminatoria²³³.

Il Comitato condanna, poi, la pratica di massiva demolizione delle abitazioni della popolazione palestinese e l'evizione forzata dai rispettivi territori, intimando allo Stato Parte di condurre tali operazioni valutando preventivamente ed esplorando tutte le alternative possibili, in linea con il rispetto dell'obbligo di consultazione delle popolazioni interessate, e la previsione di rimedi effettivi per gli individui colpiti da tali operazioni²³⁴.

La dimensione positiva degli obblighi di natura tripartita di rispetto, protezione e attuazione dei diritti ESC della popolazione dei territori occupati è ulteriormente enfatizzata in relazione ad ulteriori diritti protetti dal Patto, ed in particolare dei diritti all'acqua, salute e istruzione. Ad esempio, per ciò che concerne il rispetto e la promozione del diritto alla salute, il Comitato riconosce l'obbligo dello Stato di Israele di monitorare e incrementare la creazione di servizi e programmi di educazione sanitaria, programmi diretti alla salvaguardia della salute dei propri cittadini e, contestualmente, delle donne e delle gio-

²³² Così nelle osservazioni dirette allo Stato si legge che: "The Committee is concerned about serious obstacles to the enjoyment of the right to work of: (a) Palestinians in the West Bank whose agricultural land has been rendered inaccessible or difficult to reach by the construction of the Wall and the limited allocation of permits and opening times of the Wall gates; (b) Palestinian farmers in the Gaza Strip whose agricultural land lies in or near the buffer zone; and (c) Palestinian fishermen in Gaza. (art.6) The Committee urges the State party to ensure that Palestinians enjoy unimpeded access to their agricultural lands in all their territories, and recommends that the State party clearly demarcate the buffer zone to the extent strictly necessary to address its security concerns and effectively inform the civilian population in the Gaza Strip of the extent of its applicable regime. The Committee recommends that the State party conduct investigations of the killings and injuries of workers in the buffer zone, providing victims with an adequate remedy. Furthermore, the Committee calls on the State party to recognize and respect the right of the Palestinian people to the marine resources, including the right to fish in the territorial sea and Exclusive Economic Zone of the Gaza Strip." Comitato sui diritti economici, sociali e culturali., *Concluding Observations Israel*, UN Doc. E/C.12/ISR/CO/3, cit., par. 12.

²³³ *Ivi*, par. 17.

²³⁴ *Ivi*, par.26.

vani popolazioni residenti nei territori occupati²³⁵. Ed ancora, per quanto riguarda il diritto alla salute, l'organo di controllo mette più ampiamente in evidenza le avverse condizioni complessive di vita dei palestinesi a causa della costruzione del muro, intimando così allo Stato:

“to ensure unrestricted access to health facilities, goods and services, including urgency treatment, for Palestinians living in the Occupied Palestinian Territory, especially those living in the closed zones between the Wall and the Green Line, i.e. seam zones. The State party should take urgent measures to ensure Palestinian women's unrestricted access to adequate prenatal, natal and post-natal medical care. The State party should also take measures to ensure the availability and accessibility of psychological trauma care for people living in Gaza, in particular children”²³⁶.

Il dovere dello Stato di Israele di intraprendere azioni positive al fine di garantire l'ampia applicabilità dei diritti garantiti dal Patto sui diritti ESC nei territori palestinesi occupati viene poi specificato con riferimento al rispetto del diritto all'acqua delle popolazioni interessate. In linea col *General Comment* 15, il Comitato intima così allo Stato Parte:

“ to take measures to ensure the availability of sufficient and safe drinking water and adequate sanitation for Palestinians living in the Occupied Palestinian Territory, including through the facilitation of the entry of necessary materials to rebuild the water and sanitation systems in Gaza... to take urgent steps to facilitate the restoration of the water infrastructure of the West Bank including in the Jordan Valley, affected by the destruction of the local civilians' wells, roof water tanks, and other water and irrigation facilities under military and settler operations since 1967. The Committee draws the State party's attention to its general comment No.15 (2002) on the right to water”²³⁷.

Infine, per quanto riguarda il diritto all'istruzione, il Comitato si rivolge allo Stato affinché prenda tutte le misure necessarie finalizzate ad assicurare ai minori dei territori occupati il godimento di tale diritto, diritto pregiudicato dalle continue pratiche di limitazione della libertà di movimento di fanciulli ed inse-

²³⁵ *Ivi*, par.19.

²³⁶ *Ivi*, par. 32. Sul punto vedi inoltre la recente adozione da parte del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali del *General Comment 22* sul diritto alla salute sessuale e riproduttiva come specificazione del diritto alla salute. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 22, The Right to sexual and reproductive health*, UN Doc. E/C.12/GC/22, 4 marzo 2016.

²³⁷ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Israel*, UN Doc. E/C.12/ISR/CO/3, cit., par. 29.

gnanti, nonché dalla distruzione e dagli attacchi ad infrastrutture ed edifici destinati all'insegnamento scolastico²³⁸.

A seguito dell'analisi sulle pronunce del Comitato in relazione ai territori palestinesi occupati, pur nella consapevolezza della natura raccomandatoria delle osservazioni conclusive derivanti dal dialogo degli Stati Parti con l'organo di controllo in merito alla attuazione del trattato nei rispettivi territori, è possibile trarre delle indicazioni significative sulla applicazione degli strumenti a tutela dei diritti umani in un contesto extraterritoriale e sulla fisionomia dei relativi obblighi.

Il Comitato sembra, infatti, accogliere l'opinione secondo cui gli Stati Parti sarebbero tenuti al rispetto, protezione e attuazione dei diritti tutelati dal Patto nelle ipotesi di controllo militare di un'area al di là della propria sovranità territoriale.

La piena applicabilità del Patto sui diritti ESC nelle situazioni delineatesi rappresenta evidentemente il risultato del riconoscimento dell'operatività delle convenzioni multilaterali a tutela dei diritti umani nei casi di controllo di un territorio straniero, in quanto esercizio di giurisdizione extraterritoriale, e della correlativa necessità della contemporanea applicazione delle norme sui diritti umani e del diritto internazionale umanitario.

Come notato da Ben Naftali e Shany, accogliere la tesi della concorrente operatività dei predetti regimi di norme in casi di *occupatio bellica*, potrebbe comportare in astratto la possibilità per il Comitato sui diritti ESC di monitorare il contegno dello Stato di Israele e il rispetto delle disposizioni a protezione dei diritti delle popolazioni ivi stanziate ai sensi del diritto internazionale umanitario²³⁹.

Può dunque concludersi che il Comitato sui diritti ESC appare fermo nel ritenere che gli obblighi delle Parti Contraenti ai sensi del Patto si estendano al di là della sovranità dello Stato e nei confronti di individui stanziati sul territorio controllato o occupato. Pur in assenza di delimitazioni territoriali o di clausole espresse sulla giurisdizione all'interno del trattato, l'approccio tradizionale degli organi di monitoraggio è stato quello di riconoscere limiti "giurisdizionali" in grado di circoscrivere gli obblighi degli Stati Parti.

²³⁸ In linea con quanto rilevato il Comitato intima così allo Stato Parte: "to address violations of the right to education, including those stemming from restriction on movement, incidents of harassment and attacks by the Israeli military and settlers on school children and educational facilities, as well as non-attendance caused by a lack of registration" ed inoltre .."to take the necessary measures to address the serious shortage of classrooms in schools for Arab Israeli children and in the Occupied Palestinian Territory.". *Ivi*, par. 33- 35.

²³⁹ BEN-NAFTALI, SHANY, *Living in Denial: The Application of Human Rights in the Occupied Territories*, in *Israel Law Review*, 2003-2004, pp. 17-118.

Bisogna peraltro notare come le pronunce relative ai territori palestinesi occupati costituiscano l'unico caso in cui il Comitato sui diritti ESC si è pronunciato positivamente circa l'estensione spaziale degli obblighi e dei diritti contenuti nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Ed invero, l'organo di controllo non ha considerato, ad esempio, l'occupazione del decennio scorso dell'Iraq da parte del Regno Unito e i correlativi effetti di tali situazioni sui diritti ESC delle popolazioni interessate. Il Comitato ha parallelamente ignorato la situazione presente nella Repubblica Turca di Cipro del Nord e mancato di interrogare la Turchia sull'estensione delle tutele discendenti dal trattato nel territorio controllato dalla Repubblica Turca di Cipro del Nord²⁴⁰.

Come dunque spiegare un tale approccio selettivo da parte del Comitato?²⁴¹ È forse possibile affermare, in mancanza di ulteriori indicazioni, che l'organo di controllo ritenga i diritti contenuti nel Patto suscettibili di estendersi al di là del territorio dello Stato esclusivamente nelle ipotesi di occupazione prolungata di un territorio straniero?

Data la scarsità di prassi rilevante in materia, appare arduo rispondere a tali quesiti, potendosi tuttavia rilevare che il Comitato sui diritti ESC mostra di considerare un'occupazione territoriale come quella israeliana, caratterizzata dalla durata prolungata, situazione in grado di comportare l'applicabilità dell'intero spettro dei diritti protetti dal trattato.

Una tale posizione appare inoltre confermata dalla Corte internazionale di giustizia nel parere sulle conseguenze della costruzione del muro nei territori palestinesi occupati del 2004, opinione che merita qui una particolare attenzione, dal momento che essa rappresenta l'unica pronuncia della Corte sul tema dell'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

4.2. L'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti, economici, sociali e culturali nel parere della Corte internazionale di giustizia sulla legalità della costruzione del muro nei territori palestinesi occupati

La Corte internazionale di giustizia si è pronunciata sull'applicabilità extraterritoriale del Patto sui diritti ESC nel noto parere reso nel 2004 sulle conseguenze della costruzione del muro nei territori palestinesi occupati ad opera dello Stato d'Israele. In tale procedura, la medesima Corte era chiamata a sta-

²⁴⁰ COOMANS, *The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee*, cit. p. 15.

²⁴¹ Vedi al contrario le osservazioni conclusive del Comitato dei diritti umani rivolte alla Gran Bretagna nel 2008 per l'occupazione dei territori iracheni. Comitato dei diritti umani, *Concluding Observations United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, UN Doc. CCPR/C/GBR/CO/6, 18 luglio 2008, par. 14.

tuire, più in generale, sulla operatività dei trattati a tutela dei diritti umani in situazioni di controllo territoriale ed occupazione militare.

L'opinione della Corte rappresenta ad oggi la più importante pronunzia in merito all'applicabilità delle convenzioni multilaterali a protezione dei diritti umani nei territori occupati. In essa la Corte si pronuncia affermativamente per l'ampia applicabilità in un contesto extraterritoriale rispettivamente del Patto sui diritti civili e politici, del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, e della Convenzione sui diritti del fanciullo.

Per quanto concerne il Patto sui diritti ESC di nostro interesse, il parere appare poi una volta di più rilevante, non solo per la generale scarsità di prassi in materia, ma anche, e soprattutto, per l'autorevolezza dell'organo da cui promana l'opinione in oggetto.

Chiamati a pronunciarsi sull'estensibilità delle disposizioni del Patto ai territori occupati, i giudici della Corte ritengono significativo in primo luogo rilevare l'assenza di clausole giurisdizionali e di delimitazione territoriale all'interno del trattato. Se tale circostanza sembrerebbe a prima vista riconducibile alla natura apparentemente territoriale dei diritti ESC, ciò non escluderebbe allo stesso tempo la possibilità di applicazione di tali diritti nelle ipotesi in cui lo Stato eserciti giurisdizione su un territorio straniero. Ed invero, secondo la Corte:

“The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights contains no provision on its scope of application. This may be explicable by the fact that this Covenant guarantees rights which are essentially territorial. However, it is not to be excluded that it applies both to territories over which a State party has sovereignty and to those over which that State exercises territorial jurisdiction. Thus Article 14 makes provision for transitional measures in the case of any State which "at the time of becoming a Party, has not been able to secure in its metropolitan territory or other territories under its jurisdiction compulsory primary education, free of charge”²⁴².

A tal riguardo, è agevole notare come il territorio diventi effettivamente il mezzo attraverso il quale le Parti Contraenti possono ritenersi vincolate al rispetto degli obblighi discendenti dal trattato²⁴³. L'esercizio della giurisdizione territoriale e il controllo dell'area ottenuto per il tramite della costruzione del muro appaiono difatti sufficienti per determinare la responsabilità dello Stato di Israele per la violazione dei diritti contenuti nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

²⁴² Corte Internazionale di Giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* cit., par.112.

²⁴³ Sul punto v. KOLB-VITÉ, *Le droit de l'occupation militaire. Perspective historiques et enjeux juridiques actuels*, Bruxelles, 2009.

Dopo avere confermato l'applicabilità del trattato nelle ipotesi di controllo derivanti da una situazione di occupazione territoriale, la Corte si sofferma poi sulla responsabilità dello Stato per la violazione di una lunga serie di diritti enunciati nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali. In merito alle disposizioni violate, la Corte si pronuncia così nel senso che la costruzione del muro e il parallelo regime di restrizione alla libertà di movimento delle popolazioni dei territori occupati comporterebbero la violazione del diritto ad un adeguato standard di vita delle popolazioni interessate, nonché del diritto al lavoro, all'istruzione e alla salute, contenuti rispettivamente nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali ed inoltre nella Convenzione sui diritti del Fanciullo²⁴⁴.

Il parere in esame appare inoltre rilevante per l'importanza attribuita alle osservazioni del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali sopra esaminate che, come abbiamo visto, ha in diverse occasioni reiterato la tesi secondo cui gli obblighi discendenti dal Patto si estenderebbero al di là del territorio dello Stato in presenza dell'esercizio della giurisdizione su un territorio straniero. In quest'ottica, la Corte, come si legge nella sua breve, ma esplicita statuizione sul punto, mostra di sottoscrivere l'opinione del Comitato sulla applicabilità extraterritoriale del Patto sui diritti ESC nei seguenti termini:

“...It is not without relevance to recall in this regard the position taken by Israel in its reports to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. In its initial report to the Committee of 4 December 1998, Israel provided statistics indicating the enjoyment of the rights enshrined in the Covenant by Israeli settlers in the occupied Territories. The Committee noted that, according to Israel, the Palestinian population within the same jurisdictional areas were excluded from both the report and the protection of the Covenant. The Committee expressed its concern in this regard, to which Israel replied in a further report of 19 October 2001 that it has “consistently maintained that the Covenant does not apply to areas that are not subject to its sovereign territory and jurisdiction” (a formula inspired by the language of the International Covenant on Civil and Political Rights). This position, continued Israel, is “based on the well-established distinction between human rights and humanitarian law under international law”. It added: “the Committee's mandate cannot relate to events in the West Bank and the Gaza Strip, inasmuch as they are part and parcel of the context of armed conflict as distinct from a relationship of human rights”. In view of these observations, the Committee reiterated its concern about Israel's position and reaffirmed “its view that the State party's obligations under the Covenant apply to all territories and populations under its effective control!”. For the reasons, the Court cannot accept Israel's view. It would also observe that the territories occupied by Israel have for over

²⁴⁴ Corte Internazionale di Giustizia, *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, cit., par. 134.

37 years been subject to its territorial jurisdiction as the occupying Power. In the exercise of the powers available to it on this basis, Israel is bound by the provisions of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Furthermore, it is under an obligation not to raise any obstacle to the exercise of such rights in those fields where competence has been transferred to Palestinian authorities”²⁴⁵.

Come possiamo notare, prestando attenzione all’ultima parte della pronunzia in esame, la Corte non ci fornisce, tuttavia, indicazioni particolarmente rilevanti circa la fisionomia degli obblighi derivanti dal trattato, rispetto a quanto statuito dal Comitato sui diritti ESC, limitandosi ad affermare il vincolo di non interferenza con le attività delle autorità palestinesi.

Se è vero che i giudici mostrano di ritenere indispensabile consentire alle autorità palestinesi di adoperarsi in quanto autorità primariamente competenti per la realizzazione dei diritti ESC, non sembrerebbe tuttavia potersi escludere la parallela responsabilità di Israele per il rispetto, protezione e promozione di tali diritti.

L’opinione è condivisa da svariati autori, secondo cui il dovere di non interferire con il mandato delle autorità palestinesi comporterebbe allo stesso tempo per Israele un obbligo positivo di realizzazione dei diritti ESC delle popolazioni stanziate sul territorio occupato in tutti i campi non espressamente di competenza delle prime. Secondo Cerone, ad esempio, sulla base del grado di controllo esercitato sui territori occupati, Israele sarebbe gravato di obblighi positivi proporzionati alla capacità di incidere sul godimento dei diritti delle popolazioni ivi stanziate. Altrimenti detto, gli obblighi della potenza occupante risulterebbero così calibrati in relazione al grado di controllo di volta in volta esercitato, e alla concreta possibilità di influenzare la realizzazione dei diritti ESC degli individui sul territorio occupato²⁴⁶.

A seguito di quanto notato, si può dunque evidenziare come il parere della Corte internazionale di giustizia rappresenti una pronunzia indubbiamente significativa per quanto concerne l’ambito di applicazione spaziale del Patto sui diritti ESC, e ciò nonostante la superficialità delle indicazioni ricavabili in relazione alla portata degli obblighi in concreto rilevanti in questo contesto.

²⁴⁵ *Ivi* par.112. Per quanto riguarda l’applicabilità della Convenzione sui diritti del fanciullo, trattato contenente una serie cospicua di diritti ESC, la Corte si limita a statuirne l’applicabilità al di fuori del territorio dello Stato nelle ipotesi di controllo territoriale, pur senza specificare ulteriormente la natura degli obblighi da essa discendenti. Secondo la Corte.. “As regards the Convention on the Rights of the Child of 20 November 1989, that instrument contains an Article 2 according to which “States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the Convention to each child within their jurisdiction . . . That Convention is therefore applicable within the Occupied Palestinian Territory”. *Ivi*, par. 113.

²⁴⁶ CERONE, *Jurisdiction and Power: The Intersection of Human Rights Law*, cit., p. 108. Sul punto v. inoltre GIACCA, *Economic, Social and Cultural Rights*, cit., p. 139.

Se l'esercizio del controllo su un territorio straniero come risultato di occupazione territoriale, o in virtù dell'esistenza di un conflitto armato, è stato ritenuto decisivo per l'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti ESC, la natura degli obblighi garantiti dal trattato rimane tuttavia controversa, e ciò, come vedremo nelle pagine successive, anche in virtù della necessità di contemperare e valutare l'operatività dei trattati sui diritti umani con la correlativa presenza su quel territorio di un conflitto armato.

La protezione dei diritti discendenti dagli strumenti di natura socio-economica nelle situazioni di *occupatio* va dunque più ampiamente analizzata con riguardo alla interrelazione e alla convergenza tra diritti umani e diritto umanitario, nella consapevolezza delle problematiche derivanti dalla mutua applicabilità di tali regimi.

Prima di proseguire oltre nella trattazione, ci sembra però importante notare brevemente come la stessa Corte internazionale di giustizia si sia pronunciata più ampiamente su obblighi di natura positiva nelle situazioni di controllo da parte di uno Stato di un territorio al di fuori della propria giurisdizione, specificandone in parte le caratteristiche, nel caso delle *Attività militari nel territorio del Congo*, sopra ricordate.

Invero, la Corte, nell'affermare la responsabilità dell'Uganda per la violazione di svariate convenzioni multilaterali a tutela dei diritti umani nel territorio del Congo, distingueva due diverse situazioni, in concreto capaci di determinare un differente grado di obblighi in capo allo Stato convenuto. In particolare, essa ricostruiva due differenti scenari: uno relativo alla regione dell'Ituri, ove riteneva vi fosse una vera e propria occupazione da parte dell'Uganda²⁴⁷, e un altro relativo a differenti aree dove invece poteva registrarsi il mero svolgimento di attività militari ad opera delle forze ugandesi.

È interessante sottolineare come, in qualità di potenza occupante nella predetta regione, l'Uganda veniva ritenuta responsabile non solo per gli atti e le omissioni delle sue forze militari, ma anche "...for any lack of vigilance in preventing violations of human rights and international humanitarian law by other actors present in the occupied territory, including rebel groups acting on their own account"²⁴⁸.

Diversamente, nelle aree non soggette ad occupazione lo Stato poteva considerarsi responsabile solo per i comportamenti delle sue forze militari, e non anche per l'obbligo di prevenire la violazione dei diritti umani ad opera di attori privati.

²⁴⁷ In linea con l'articolo 42 della Convenzione dell'Aja, del 1907, "territory is considered to be occupied when it is actually placed under the authority of the hostile army, and the occupation extends only to territory where such authority has been established and can be exercised".

²⁴⁸ Corte Internazionale di Giustizia, *Armed Activities on the territory of the Congo*, (*Democratic Republic of the Congo c. Uganda*) cit., par. 179.

Si può dunque rilevare, in conclusione, come la Corte internazionale di giustizia sembrerebbe accogliere la visione secondo cui diversi gradi di controllo sarebbero in grado di determinare obblighi di natura differenziata in capo agli Stati parti ai trattati. La giurisprudenza internazionale parrebbe così concorde nel ritenere che la maggiore o minore intensità del controllo esercitato sul territorio straniero determini in misura corrispondente il livello di protezione da accordare alla popolazione del medesimo territorio da parte della potenza occupante. Ciò appare confermato dalle pronunce della Corte appena esaminate, ed in particolare dalla sentenza sulle attività militari nel territorio del Congo.

Data l'uniformità di vedute sulla applicabilità dei trattati a protezione dei diritti umani al di là del territorio dello Stato, e al progressivo riconoscimento di obblighi positivi nelle situazioni di *occupatio* o controllo di un territorio straniero, volgiamo adesso l'attenzione alla concreta operatività del Patto sui diritti ESC nelle predette situazioni, ed in particolare alle problematiche derivanti dalla contestuale applicabilità del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario, la cui interrelazione ci pare in grado di incidere sulla fisionomia degli obblighi degli Stati Parti in un contesto extraterritoriale.

4.3. *La protezione dei diritti economici, sociali e culturali nelle situazioni di controllo territoriale al di là della sovranità degli Stati. La contemporanea applicabilità del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario*

Come abbiamo avuto modo di vedere nel corso della trattazione, la giurisprudenza internazionale appare concorde nel ritenere che il Patto sui diritti ESC si applichi nelle ipotesi di *occupatio* o di controllo di un territorio straniero al di fuori della giurisdizione dello Stato.

La Corte internazionale di giustizia si è inoltre in più occasioni pronunciata sulla contestuale applicabilità del diritto internazionale dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario e, dunque, sulla integrazione dei due regimi di norme al fine di accordare la più ampia tutela possibile agli individui stanziati sul territorio occupato o in cui è in corso un conflitto armato²⁴⁹.

²⁴⁹ Corte Internazionale di Giustizia, *Legality of the Treaty or Use of Nuclear Weapons*, parere consultivo dell' 8 luglio 1996, par. 25; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* parere consultivo del 9 luglio 2004, par. 106; *Armed Activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, sentenza del 19 dicembre 2005, par. 216.

Ci sembra interessante, a questo punto, comprendere come l'integrazione tra diritti umani e diritto umanitario incida sulla protezione dei diritti ESC in tali contesti. La relazione tra i due corpi di norme si rivela difatti fondamentale in uno scenario extraterritoriale poiché in grado di determinare il corrispondente grado di tutela ascrivibile alla potenza straniera che insiste sul territorio al di là della propria sovranità territoriale, ed in particolare la fisionomia degli obblighi positivi incombenti su di essa. La contemporanea applicabilità tra i due regimi di norme non manca invero di sollevare una serie di questioni relative alla *ratio* parzialmente difforme sottesa al diritto internazionale dei diritti umani e al diritto umanitario, circostanza in grado di influenzare la concreta definizione degli obblighi degli Stati nei contesti in esame.

Per ciò che concerne l'applicabilità dei diritti ESC su un territorio straniero per occupazione militare o per conflitto armato, problemi rilevanti sorgono, difatti, in primo luogo, in relazione alla necessità di contemperare il principio della durata temporanea del regime di occupazione con il parallelo vincolo di promuovere i diritti della popolazione, e ciò anche al fine di evitare il consolidarsi della presenza dell'occupante sul territorio²⁵⁰.

Il problema relativo alla contemporanea applicabilità in un contesto extraterritoriale delle norme dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario riguarda dunque più in generale le stesse finalità perseguite dai due corpi di norme.

Se è vero che entrambi i regimi sono caratterizzati dall'obiettivo della tutela della persona umana, la funzione tipicamente emergenziale del diritto umanitario e la natura di progressiva realizzazione dei vincoli discendenti dai trattati sui diritti umani finiscono per rendere complessa l'individuazione di obblighi precisi in capo alle parti contraenti nelle situazioni di conflitto e controllo di un territorio al di là della propria sovranità.

Ci pare necessario rilevare come vi sia oggi tra gli studiosi una certa unanimità di consensi su una rinnovata interpretazione da accordare alla relazione e

²⁵⁰ La protezione dei diritti della popolazione presente sul territorio, da ritenersi integrata dalle più puntuali norme del diritto dei diritti umani, volte a specificare il regime di natura tipicamente emergenziale del diritto umanitario, non potrebbe tuttavia consentire riforme suscettibili di comportare l'instaurazione di un regime di dominio sullo stato occupato. Sul punto v. ROBERTS, *Transformative Military Occupation: Applying the Laws of War and Human Rights*, in *American Journal of International Law*, 2006, pp. 580-622. Vedi inoltre GROSS, *Human Proportions: Are Human Rights the Emperor's New Clothes of the International Law of Occupation?*, in *European Journal of International Law*, 2007, pp. 1-35. Ci pare di potere sostenere sin d'ora, tuttavia, che nei limiti in cui il suo intervento non incida sul diritto all'autodeterminazione della popolazione del territorio occupato, lo Stato possa ritenersi onerato alla realizzazione delle riforme e degli adempimenti positivi volti a garantire il soddisfacimento di uno standard minimo di tutela nei confronti della popolazione del territorio occupato.

alla mutua interdipendenza tra norme sui diritti umani e norme del diritto umanitario nei casi di conflitto ed occupazione di un territorio straniero al di là della sovranità delle parti contraenti ai trattati²⁵¹. Sulla scia di tale interpretazione la protezione dei diritti umani nelle ipotesi di occupazione territoriale non sarebbe più esclusivamente demandata alla disciplina delle norme proprie del Regolamento dell'Aja del 1907 sulle leggi ed usi della guerra terrestre e della IV Convenzione di Ginevra del 1949 relativa alla protezione dei civili in tempo di guerra, ma risulterebbe parallelamente integrata dalle disposizioni contenute nelle convenzioni multilaterali in materia di diritti umani. La contestuale applicabilità dei due regimi normativi nei casi in esame muoverebbe invero dalla necessità di accogliere una interpretazione dinamica delle norme tipiche del regime di *occupatio* e delle norme sui diritti umani, e ciò allo scopo di garantire la maggiore protezione della persona umana. Appare dunque necessario verificare come la contemporanea applicabilità e l'interrelazione tra il diritto dei diritti umani e il diritto internazionale umanitario influenzi in concreto il godimento dei diritti umani nel regime di *occupatio*, e per ciò che ci riguarda più da vicino, dei diritti economici, sociali e culturali. Come anticipato, due sembrano essere le questioni maggiormente rilevanti.

Occupiamoci in primo luogo dei problemi derivanti dal rapporto tra la durata temporanea del regime di *occupatio* e la fisionomia delle norme sui diritti ESC, disciplina tipicamente caratterizzata da obblighi di realizzazione progressiva la cui attuazione implica spesso la necessità di riforme tali da comportare un intervento penetrante nella comunità sociale straniera. Garantire i diritti umani nel territorio occupato attraverso l'opera incisiva della potenza straniera può invero scontrarsi con il principio del rispetto della continuità e della conservazione dell'apparato sociale e politico dello Stato occupato e con il principio di autodeterminazione della popolazione di quel territorio. Alla luce del diritto internazionale umanitario, la potenza occupante può difatti agire nei limiti di ciò che le è consentito ai sensi delle norme del diritto umanitario e nei tempi strettamente necessari a ristabilire l'ordine pubblico nel territorio in oggetto. Ciò è coerente con la disposizione di cui all'articolo 43 del Regolamento dell'Aja secondo cui la potenza straniera si impegna, appunto, a prendere tutte le misure necessarie per ristabilire ed assicurare l'ordine pubblico e a rispettare, salvo impedimento assoluto, le norme vigenti nel territorio occupato²⁵².

²⁵¹ Sul punto v. *ex multis* SHANY, *Taking Universality Seriously: A Functional Approach to Extraterritoriality in International Human Rights Law*, in *The Law & Ethics of Human Rights*, 2013, pp. 47-71.

²⁵² Così, secondo l'articolo 43 del Regolamento, "L'autorità del potere legale essendo passata di fatto nelle mani dell'occupante, questi prenderà tutte le misure che dipendano da lui per ristabilire ed assicurare, quanto è possibile, l'ordine pubblico e la vita pubblica, rispettando, salvo impedimento assoluto, le leggi vigenti nel paese."

L'articolo 43 che garantisce il principio di continuità del sistema giuridico e delle leggi dello Stato occupato al fine di impedire riforme che ne stravolgano irrimediabilmente le strutture, si pone così a prima vista in contrasto con la realizzazione dei diritti umani nei predetti territori, ed in particolare dei diritti ESC, i quali sembrerebbero invece richiedere riforme strutturali di lungo periodo.

Il diritto internazionale dei diritti umani e il rispetto e la promozione dei diritti protetti dalle convenzioni multilaterali, necessitano spesso invero di una ben più incisiva presenza sul territorio al fine di realizzare le garanzie in essi enunciate.

La durata presuntivamente breve dell'occupazione e il regime tipicamente emergenziale di protezione della persona garantito dal diritto umanitario si scontrano dunque a prima vista con il regime dei diritti umani che impone obblighi a realizzazione progressiva; situazione che diviene ancor più evidente nella materia dei diritti socio-economici, e specificamente in relazione al Patto sui diritti ESC, caratterizzato da impegni di natura programmatica di portata significativamente maggiore rispetto alla mera funzione emergenziale tipica del diritto umanitario. Tale situazione è del resto espressione delle finalità peculiari che caratterizzano il diritto internazionale umanitario e il diritto internazionale dei diritti umani, l'uno demandato, almeno originariamente all'epoca della sua redazione, al contenimento degli effetti pregiudizievoli dei conflitti sulla popolazione civile, l'altro relativo alla protezione in tempo di pace e alla elaborazione di un catalogo normativo di diritti estremamente esteso e volto a disciplinare ogni aspetto della vita degli individui protetti dalle disposizioni convenzionali.

Come dunque garantire e conciliare gli obblighi della potenza occupante ai sensi dei trattati sui diritti umani con il rispetto del principio di conservazione del sistema giuridico dello Stato occupato che rappresenta il principio fondamentale del regime di *occupatio*?

Si può notare come secondo alcuni autori, l'articolo 43 dovrebbe essere interpretato nel senso di garantire la possibilità in capo alla potenza occupante di compiere quelle modifiche legislative finalizzate non solo a ristabilire l'ordine pubblico nel territorio in oggetto, ma anche interventi volti a legittimare una più ampia tutela della popolazione interessata nei limiti in cui questa non incida in maniera tale da sovvertire le preesistenti strutture politico-sociali dello Stato²⁵³. La conservazione dello *status quo* nel territorio occupato non potrebbe difatti in assoluto costituire ostacolo per riforme finalizzate alla implementa-

²⁵³ È qui possibile citare, ad esempio, la riforma intrapresa dalla *Coalition Provisional Authority* durante l'occupazione irachena da parte di Gran Bretagna e Stati Uniti, volta ad abolire il lavoro minorile.

zione dei diritti umani discendenti dalle convenzioni multilaterali quando tale intervento appaia conforme con il rispetto dei principi della continuità e della integrità territoriale dello Stato soggetto ad occupazione. In altre parole, il mantenimento e il rispetto del principio di conservazione non ci pare possano, come notato da alcuni autori, legittimare il mantenimento della situazione preesistente e fungere da alibi per astenersi dal mettere all'opera determinate riforme a vantaggio della popolazione civile²⁵⁴.

Se secondo alcuni il rischio della perpetuazione dell'*occupatio* rimane sempre presente, tale problema potrebbe essere risolto seguendo un approccio di ragionevolezza da mettere all'opera nella valutazione delle situazioni che vengono in rilievo di volta in volta nella prassi.

Secondo Giacca e Vitè, ad esempio, garantire la protezione dei diritti umani enunciati nelle convenzioni multilaterali non sarebbe per ciò stesso in conflitto con il principio di conservazione e della integrità territoriale del territorio occupato. L'adempimento degli obblighi in materia di diritti umani incombenti sulla potenza occupante farebbe piuttosto riferimento al rispetto degli standard normativi minimi di tutela enucleati nella prassi degli organi dei trattati, tali da risultare compatibili con il parallelo rispetto dei principi di conservazione e di autodeterminazione del paese sottoposto ad *occupatio*²⁵⁵. La protezione e la garanzia dell'adempimento di un c.d. *mimum core* di tutela, tipico della materia dei diritti socio-economici, non parrebbe infatti in grado di comportare modifiche tali da stravolgere le strutture politiche e sociali del territorio occupato.

Ma in che modo il diritto internazionale umanitario e il diritto dei diritti umani concorrono a disciplinare concretamente la protezione dei diritti della persona nei territori occupati?

La contestuale operatività di tali norme è in grado di imporre solo obblighi negativi di non interferenza, nel rispetto della legislazione vigente, e dei trattati di cui sia parte lo Stato occupato, oppure tale relazione impone di intraprendere tutte le misure volte ad assicurare nel territorio occupato la protezione dei diritti?²⁵⁶

²⁵⁴ BENVENISTI, *The International Law of Occupation*, Oxford, 2012, p. 16.

²⁵⁵ Sul punto v. Giacca secondo cui "It is not about changing the political system or the social system of a country but about implementing international standards deriving from the practice and jurisprudence of international human rights bodies. " Adopting certain positive measures to implement core obligation of ESC rights does not necessary involve far-reaching reforms to the point of being in total contradiction of occupation law. It is arguable that a bona fide implementation of the ICESCR may imply some radical changes." GIACCA, *Economic, Social and Cultural Rights*, cit., p. 221.

²⁵⁶ Per esempio secondo Giacca, sulla base dell'idea della convergenza tra le norme dell'articolo 43 e il principio della extraterritorialità dei diritti umani la potenza occupante sarebbe gravata di tutti gli obblighi positivi e negativi derivanti dal diritto internazionale dei diritti umani, nei limiti posti dal diritto internazionale umanitario. *Ibidem*, p. 217.

Per quanto riguarda la concreta fisionomia degli obblighi della potenza occupante derivanti dalla integrazione tra i due corpi di norme, ci pare interessante rilevare l'opinione degli autori citati, secondo cui il fatto che il diritto internazionale dei diritti umani e il diritto umanitario prevedano differenti *standard* di tutela da accordare alla popolazione del territorio occupato, non sarebbe per ciò stesso sufficiente ad escluderne la mutua applicabilità. Al contrario, si può notare come il diritto internazionale dei diritti umani appaia in grado di specificare la protezione di natura tipicamente emergenziale del diritto umanitario, conferendo peraltro concretezza agli obblighi derivanti dal diritto della guerra. In altre parole, il diritto dei diritti umani nei contesti in esame, contenendo indicazioni più specifiche, ricavabili dalla prassi degli organi di controllo e monitoraggio, potrebbe concorrere a determinare un più elevato grado di tutela per la popolazione civile del territorio occupato, mirando ad integrare lo *standard* minimo di protezione già previsto dal diritto umanitario. Il diritto convenzionale dei diritti umani secondo l'interpretazione fornita dagli organi di controllo sarebbe così in grado di specificare in concreto la fisionomia degli obblighi della potenza occupante, da un lato imponendo il rispetto delle norme in materia di diritti ESC secondo il paradigma dell'adempimento delle cd. *minimum core obligations*, dall'altro fornendo delle indicazioni sulla progressiva realizzazione dei diritti in tali contesti²⁵⁷.

²⁵⁷ L'ambito dell'indagine non ci consente di approfondire dettagliatamente questi profili. Merita qui tuttavia citare alcuni esempi sulla interrelazione tra i due corpi di norme. Si pensi, tra gli altri, alla tutela del diritto al cibo e del diritto alla salute nei territori occupati. A questo proposito appare interessante richiamare l'articolo 55 della Quarta Convenzione di Ginevra, in base al quale.. "la Potenza occupante ha il dovere di assicurare, nella piena misura dei suoi mezzi, il vettovagliamento della popolazione con viveri e medicinali; in particolare, essa dovrà importare viveri, medicinali e altri articoli indispensabili, qualora le risorse del territorio occupato fossero insufficienti. La Potenza occupante non potrà requisire viveri, articoli indispensabili o medicinali che si trovano nel territorio occupato, se non per le forze e l'amministrazione d'occupazione; essa dovrà tener conto dei bisogni della popolazione civile". Tale articolo, come appare evidente, si limita a disciplinare gli obblighi della Potenza occupante in termini generali e astratti, conferendo un ampio margine di discrezionalità alle Parti Contraenti nel perseguimento della tutela del diritto al cibo della popolazione del territorio soggetto al dominio straniero. Il diritto convenzionale dei diritti umani, così come interpretato dagli organi di monitoraggio, nella specie il Comitato sui diritti ESC, appare invece in grado di specificare con maggiore chiarezza la fisionomia della tutela dei diritti in questione nei territori occupati. Così, ad esempio, il General Comment n.12 sul diritto al cibo enuclea una serie di obblighi di natura progressiva suscettibili di applicarsi nei confronti della popolazione dei territori occupati. In quest'ottica, conformemente alla dimensione tripartita elaborata dall'organo di controllo, la tutela di tale diritto imporrebbe una pluralità di obblighi in capo agli Stati volti ad una più efficace protezione della popolazione dei predetti territori. A tal riguardo, secondo il Comitato, "...The right to adequate food shall therefore not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with a minimum package of calories, proteins and other specific nutrients...The right to adequate food, like any other human right, imposes three types or levels of obligations on States parties: the obligations to respect, to protect and to fulfil. In turn, the obligation to fulfil incorporates both an obligation to facilitate and an obligation to provide. 1 The obligation to respect existing access to adequate food requires

4.4. L'influenza della prassi esterna sull'interpretazione dei diritti economici, sociali e culturali nelle ipotesi di controllo territoriale

Appare ora utile volgere l'attenzione ad alcune pronunce di organi di controllo regionali che forniscono rilievi interessanti sulla tutela indiretta dei diritti ESC in situazioni di controllo di un territorio a seguito di un conflitto armato o per occupazione territoriale.

Ci occuperemo, in particolare, delle indicazioni ricavabili da sistemi di tutela esterni al Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

Alcune pronunce di organi regionali, che trattano direttamente o indirettamente anche di diritti socio-economici, o di aspetti socio-economici dei diritti di prima generazione di volta in volta esaminati, appaiono invero interessanti al fine di meglio definire la natura degli obblighi degli Stati di rispetto, protezione e promozione dei diritti ESC, e ciò nell'ottica della sempre crescente interdipendenza fra le due categorie di diritti.

Diversi organi di tutela, tra cui la Corte Europea dei diritti umani, la Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli e numerosi Relatori Speciali, appaiono difatti concordi nel ritenere applicabili i diritti economici, sociali e culturali in situazioni di controllo territoriale, e in casi di occupazione militare, fornendo elementi rilevanti per la comprensione della natura degli obblighi degli Stati in questi contesti. La somma delle indicazioni ricavabili dall'analisi dei predetti sistemi si rivela così d'ausilio per meglio definire la portata dell'applicazione di tali obblighi e parrebbe avvalorare la tesi secondo cui i diritti umani, ed in particolare i diritti ESC, sarebbero da ritenersi interamente applicabili, secondo la visione tripartita di rispettare, proteggere e promuovere, nei casi di controllo di un territorio al di fuori della propria giurisdizione.

Ci pare interessante notare, inoltre, come le pronunce di organi di protezione dei diritti umani che si occupano di tutelare i diritti economici, sociali e culturali in ambiti esterni al Patto di nostro interesse, potrebbero utilmente costituire, così come notato da alcuni autori, un modello da seguire per il Comitato

States parties not to take any measures that result in preventing such access. The obligation to protect requires measures by the State to ensure that enterprises or individuals do not deprive individuals of their access to adequate food. The obligation to fulfil (facilitate) means the State must proactively engage in activities intended to strengthen people's access to and utilization of resources and means to ensure their livelihood, including food security. Finally, whenever an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal, States have the obligation to fulfil (provide) that right directly. The obligation to fulfil (facilitate) means the State must proactively engage in activities intended to strengthen people's access to and utilization of resources and means to ensure their livelihood, including food security". Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 12 The Right to Adequate Food*, UN Doc. E/C.12/1999/5, 12 maggio 1999, par. 6 e 16.

sui diritti ESC qualora tale organo di controllo dovesse essere chiamato, nel prossimo futuro, a pronunciarsi su comunicazioni individuali relative a casi caratterizzati da elementi di extraterritorialità²⁵⁸.

La tutela indiretta di diritti socio-economici da parte di organi regionali di protezione dei diritti umani ha trovato considerevole spazio, ad esempio, nella prassi della Corte Europea dei diritti umani, in una serie di casi legati al controllo esercitato da una parte contraente su un territorio straniero al di fuori della propria giurisdizione.

Tra le pronunce più significative si possono citare le già discusse sentenze relative all'occupazione da parte della Turchia della zona settentrionale dell'isola di Cipro.

In tutti questi casi, lo si ricorda, i ricorrenti lamentavano una pluralità di violazioni dei diritti tutelati dalla Convenzione Europea, ed in particolare, del diritto di proprietà e del diritto al rispetto della vita privata e familiare, e ciò in ragione della presenza degli agenti dell'ente fittizio stanziati sul territorio dell'isola, situazione capace di pregiudicare il godimento dei diritti convenzionali.

Di particolare rilievo si dimostra, specificamente, la sentenza della Grande Camera della Corte Europea dei diritti umani nel caso *Cipro c. Turchia*, in cui i giudici di Strasburgo si pronunciarono su una serie generalizzata di violazioni della Convenzione, mettendo in rilievo le condizioni di vita avverse dei cittadini ciprioti, capaci di pregiudicare indirettamente i loro diritti socio-economici. La sentenza della Corte appare rilevante per l'elaborazione degli obblighi della potenza straniera secondo la dimensione tripartita di rispettare, proteggere e promuovere i diritti umani in situazioni di controllo di un territorio al di fuori della propria sovranità.

La Corte mette difatti in evidenza la natura positiva degli obblighi della parte contraente chiamata ad assicurare l'applicazione dell'intero catalogo di diritti enunciati nella Convenzione, enfatizzando la necessità di un contegno proattivo in capo allo Stato, tale da imporre doveri di tutela ben oltre la mera dimensione negativa di non interferenza con i diritti umani della popolazione del territorio controllato.

Con specifico riferimento ai diritti violati, la Corte compie un'analisi dettagliata delle condizioni di vita precarie della popolazione cipriota, evidenziando le conseguenze discendenti dalle restrizioni alla libertà di movimento ascrivibi-

²⁵⁸ Sul punto v. GIACCA, *Economic, Social and Cultural Rights*, cit., p. 135. Così, l'autore, riferendosi allo sviluppo embrionale dei meccanismi procedurali di protezione del Comitato sui diritti ESC sostiene la tesi secondo cui "As a procedural matter, the lack of international mechanisms for considering individual complaints on certain aspects of ESC rights could be partially dealt with by existing mechanisms such as the European Court of Human Rights or the Inter-American Court of Human Rights".

li alla presenza della Repubblica Turca di Cipro del Nord sul territorio contestato²⁵⁹. In primo luogo, i giudici di Strasburgo mettono in rilievo la violazione del diritto di cui all'articolo 1 del primo protocollo alla Convenzione, per la impossibilità e il continuo diniego di accesso ai propri beni immobili dovuti alla confisca o all'evizione forzata subita dalla popolazione del territorio occupato. Allo stesso tempo l'analisi della Corte non si ferma alla condanna della violazione del dovere di non interferenza con il godimento del diritto di proprietà, sottolineando altresì il mancato adempimento degli obblighi positivi discendenti dalla Convenzione, in ragione della incapacità dello Stato di prevenire la violazione di tale diritto. A tal riguardo, invero, secondo la Corte, l'impossibilità per i cittadini ciprioti di accedere o fare ritorno ai rispettivi possedimenti, costituiva "a continuing violation of Article 1 of Protocol No.1 in that their right to the peaceful enjoyment *was not secured* (corsivo aggiunto) in case of their permanent departure from that territory"²⁶⁰.

Ulteriori indicazioni interessanti su obblighi di natura positiva nel contesto del controllo di un territorio straniero si riscontrano poi per quanto riguarda la protezione del diritto di cui all'articolo 2 della Convenzione, ed in particolare, in merito ai rilievi connessi all'obbligo di garantire condizioni di vita adeguate per la popolazione del territorio soggetto a controllo al di là della propria sovranità.

Secondo la Corte, nel valutare l'inadempimento degli obblighi convenzionali dello Stato convenuto, "an issue may arise under Article 2 of the Convention where it is shown that the authorities of a Contracting State put an individual's life at risk through the denial of health care which they have undertaken to make available to the population generally. It notes in this connection that Article 2 § 1 of the Convention enjoins the State not only to refrain from the intentional and unlawful taking of life, but also *to take appropriate steps to safeguard the lives of those within its jurisdiction*"²⁶¹ (corsivo aggiunto).

La Corte evidenzia così l'obbligo della potenza occupante di intraprendere azioni al fine di garantire il diritto alla salute, attraverso comportamenti positivi volti a garantire il diritto alla vita degli individui sottoposti alla sua giurisdizione. Gli obblighi di rispettare ed assicurare un adeguato livello di assistenza sanitaria nei territori controllati formano dunque una componente essenziale del più generale rispetto del diritto alla vita delle popolazioni ivi stanziate e mo-

²⁵⁹ Si può notare come le restrizioni e i limiti alla libertà di movimento nel contesto di un conflitto armato o di occupazione militare rappresentino in concreto misure particolarmente gravose connesse alla violazione di una pluralità di diritti socio-economici protetti dalle convenzioni multilaterali in materia di diritti umani.

²⁶⁰ Corte Europea dei diritti umani, *Cipro c. Turchia*, [GC] cit., par. 269.

²⁶¹ *Ivi*, par. 219.

strano ancora una volta la necessità di rilevare l'evidente connessione e interdipendenza tra le varie categorie di diritti.

I giudici di Strasburgo si pronunciano infine sulla necessità di un contegno proattivo in capo alla potenza occupante per ciò che concerne il rispetto del diritto all'istruzione di cui all'articolo 2 del primo Protocollo alla Convenzione e del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione protetto dall'articolo 9. In entrambi i casi la violazione dei rispettivi diritti viene ancora una volta ritenuta connessa alle limitazioni della libertà di movimento dei cittadini ciprioti, restrizioni capaci di pregiudicare il godimento dei predetti diritti convenzionali.

Per quanto riguarda, in particolare, il diritto di cui all'articolo 2 del primo protocollo i giudici di Strasburgo condannano lo Stato turco per avere di fatto impedito ai giovani cittadini ciprioti situati nella parte settentrionale dell'isola di frequentare le scuole secondarie e di avere accesso all'istruzione nella loro lingua d'origine, nonché il diritto dei rispettivi genitori ad educare i fanciulli conformemente alle proprie tradizioni linguistiche e culturali. La Corte riscontra così una violazione del diritto all'istruzione enfatizzando parallelamente l'obbligo positivo di intraprendere azioni al fine di garantire il godimento del predetto diritto. Ed invero, secondo la Corte, "...Having assumed responsibility for the provision of Greek-language primary schooling, the failure of the "TRNC" authorities to make continuing provision for it at the secondary-school level must be considered in effect to be a denial of the substance of the right at issue. It cannot be maintained that the provision of secondary education in the south in keeping with the linguistic tradition of the enclaved Greek Cypriots suffices to fulfil the obligation laid down in Article 2 of Protocol No. 1, having regard to the impact of that option on family life"²⁶².

La sentenza appena esaminata ci sembra così fornire una serie di suggerimenti rilevanti in merito alle caratteristiche degli obblighi di una parte contraente la Convenzione Europea dei diritti umani e pare confermare il riconoscimento, seppur in via indiretta, dell'ampia applicabilità dei diritti economici, sociali e culturali nel caso di controllo di un territorio oltre i confini dello Stato.

La violazione dei diritti economici, sociali e culturali nelle ipotesi di controllo spaziale di un'area al di fuori della propria sovranità è stata poi ulteriormente ribadita a livello regionale dalla Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli per quanto riguarda l'applicabilità extraterritoriale della

²⁶² Corte Europea dei diritti umani, *Cipro c. Turchia*, [GC], cit., par. 278. Per quanto riguarda la violazione del diritto alla libertà di pensiero, coscienza e religione la Corte ritiene poi che "the restrictions placed on the freedom of movement of that population during the period under consideration considerably curtailed their ability to observe their religious beliefs, in particular their access to places of worship outside their villages and their participation in other aspects of religious life". Ivi, par. 245.

Carta Africana. Com'è noto, tale convenzione riconosce pari importanza alla parallela protezione dei diritti umani di prima e seconda generazione, con una particolare e ulteriore enfasi sui diritti di natura collettiva, tra cui il diritto all'autodeterminazione politica dei popoli, il diritto all'autodeterminazione economica e alla libera disposizione delle proprie ricchezze e risorse naturali, il diritto allo sviluppo economico, sociale e culturale.

La Commissione si è pronunciata sulla applicabilità oltre il territorio dello Stato di una serie di diritti di natura socio-economica tutelati dalla Carta nel caso relativo alle *Attività armate sul territorio del Congo*, comunicazione promossa dalla Repubblica Democratica del Congo nei confronti di Burundi, Uganda e Ruanda, per i fatti avvenuti nel contesto delle ormai note grandi guerre africane che hanno interessato la regione alla fine degli anni novanta e nei primi anni duemila.

Appare interessante notare come nel caso di specie la Commissione statui sulla responsabilità dei predetti Stati per la violazione di una serie di diritti di natura socio-economica tutelati dalla Carta, in ragione del controllo esercitato su alcune zone del territorio dello Stato ricorrente.

Nello specifico, i predetti Stati furono 'condannati' per il mancato rispetto di una pluralità di disposizioni della Carta a tutela di diritti economici, sociali e culturali, tra cui il diritto al rispetto della salute fisica e mentale, il diritto alla cultura, il diritto all'unità della famiglia, e più in generale per la violazione di una serie di diritti di natura collettiva, ed in particolare del diritto all'indipendenza ed eguaglianza dei popoli, il diritto all'autodeterminazione politica ed economica e il diritto dei popoli alla pace e alla sicurezza nazionale e internazionale, sopra citati.

Ci sembra particolarmente rilevante evidenziare come, anche nel caso in esame, al pari di quanto visto più in generale nell'analisi della applicabilità extraterritoriale dei diritti socio-economici, la Commissione abbia enfatizzato al contempo la dimensione negativa e positiva degli obblighi degli Stati Parti discendenti dalla Carta in un contesto extraterritoriale.

Sul punto può rilevarsi quanto implicitamente statuito dalla Commissione nel dispositivo della decisione in esame secondo cui "adequate reparations be paid, according to the appropriate ways to the Complainant for and on behalf of the victims of the human rights by the armed forces of the Respondent States while the armed forces of the Respondent States were in effective control of the provinces of the Complainant State, which suffered these violations"²⁶³.

²⁶³ Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Repubblica democratica del Congo c. Burundi, Ruanda, Uganda*, Comunicazione n. 227/99, decisione del 29 maggio 2003.

In conclusione, a seguito dell'analisi delle pronunce richiamate, ci pare potere sostenere, in linea con quanto anticipato in apertura, la tendenza alla formazione di obblighi positivi in materia di diritti economici, sociali e culturali nelle ipotesi di controllo di un territorio al di fuori della propria giurisdizione. Tale tendenza, oltre ad essere riscontrabile nell'ambito del sistema del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, ha inoltre ricevuto conferma per il tramite della tutela indiretta dei diritti socio-economici avvenuta nella prassi di organismi regionali di tutela dei diritti, e ciò in linea con il più volte richiamato e progressivo riconoscimento della protezione dei diritti umani in capo alle Parti contraenti ai trattati multilaterali nelle ipotesi di controllo di un territorio oltre i confini spaziali dello Stato.

4.5. Prime conclusioni. La rilevanza del modello spaziale e la progressiva evoluzione verso nuovi modelli di interpretazione e applicazione degli obblighi derivati dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali

L'analisi dell'applicabilità dei diritti umani in situazioni di controllo territoriale ha mostrato la rilevanza del paradigma spaziale per la protezione dei diritti economici, sociali e culturali al di là della sovranità delle parti contraenti. L'applicabilità del Patto nei territori occupati è stata ampiamente affermata dal Comitato nelle diverse pronunce sui territori palestinesi occupati, confermata dalla Corte internazionale di giustizia ed accolta da organismi regionali di tutela dei diritti umani.

Come vedremo nel prosieguo della trattazione, il Patto sui diritti economici, sociali e culturali è stato inoltre inteso come suscettibile di essere applicato al di là del territorio dello Stato sulla base dell'ampia caratterizzazione da accordare alle disposizioni e agli obblighi in materia di assistenza e cooperazione internazionale in esso contenuti²⁶⁴.

Una tale evoluzione appare intimamente legata ad una progressiva interpretazione in senso estensivo, riscontrabile nella prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, dell'obbligazione generale di cui all'articolo 2 (1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Tale obbligo risulta infatti emancipatosi dalla logica del dovere meramente solidaristico e di assistenza nei confronti degli altri Stati, e diviene mezzo per estendere le tutele garantite nel Patto ad una serie di contesti tra loro eterogenei.

A tal riguardo, la possibilità di influenzare il godimento dei diritti ESC in Stati terzi, sulla base della più ampia interpretazione delle disposizioni in mate-

²⁶⁴ NARULA, *International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States*, in *Global Justice, State Duties*, cit., pp.114-149.

ria di assistenza e cooperazione internazionale, costituisce una rilevante modalità di estensione degli obblighi enunciati nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali²⁶⁵. La capacità dello Stato di incidere sul godimento dei diritti umani di soggetti situati al di là della sua sovranità territoriale si verificherebbe, infatti, non solo nelle ipotesi di presenza fisica e controllo di un territorio straniero, ma anche nelle situazioni in cui lo Stato ha la possibilità di prevenire gli effetti indiretti delle proprie politiche economiche transnazionali con ripercussioni in altri Stati. Altrimenti detto, nella misura in cui uno Stato abbia la capacità di controllare o influenzare il godimento dei diritti di individui situati in Stati terzi, esso dovrebbe ritenersi obbligato al rispetto dei diritti enunciati nel trattato anche in un contesto extraterritoriale.

²⁶⁵ Sul punto, V. DE SCHUTTER, secondo il quale “..United Nations Treaty Bodies have accepted that State cannot ignore the fact that they may influence situations outside their borders, even in the absence of territorial control and that with that power comes responsibility”. Working Paper *Global Economy, Global Rights. A practitioners' guide for interpreting human rights obligations in the global economy*, The International Network for Economic, Social and Cultural Rights (ESCR-Net), Ginevra, 2015, consultabile su www.escr-net.org.

SEZIONE II

LA PRASSI DEL COMITATO SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI E LA TENDENZA AL RICONOSCIMENTO DELLE *CROSS-BORDER VIOLATIONS* DEI DIRITTI UMANI.

5. *L'eterogeneità degli obblighi di assistenza e cooperazione internazionale in una prospettiva extraterritoriale*

In linea con la crescente interdipendenza e l'intensificarsi delle relazioni economiche interstatali il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha progressivamente reinterpretato gli obblighi positivi di cooperazione e assistenza internazionale per la realizzazione dei diritti umani secondo il paradigma della c.d. responsabilità condivisa.

L'organo di controllo ha statuito che il Patto può avere effetti extraterritoriali sulla base delle indicazioni riscontrabili di volta in volta dall'analisi dei suoi *general comments, concluding observations e statements*.

Come anticipato, la disposizione di cui all'articolo 2 (1) in materia di assistenza e cooperazione internazionale è stata ritenuta idonea a ricomprendere una pluralità di obblighi operanti al di là del territorio dello Stato, valorizzando sempre più doveri positivi di influenza, prevenzione, diligenza in capo alle parti contraenti.

L'obiettivo della presente sezione è dunque quello di fornire una panoramica delle situazioni in cui il Comitato ha indicato che il Patto sui diritti ESC è suscettibile di applicarsi oltre il territorio dello Stato al di fuori delle classiche ipotesi di controllo di un territorio straniero²⁶⁶.

In tutti questi casi, ci troviamo di fronte ad una fenomenologia di situazioni tipicamente extraterritoriali, le quali sembrerebbero imporre la necessità della valorizzazione di ulteriori criteri ai fini della verifica della sussistenza della *jurisdiction* in capo agli Stati e, quindi, della responsabilità per la commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani.

Si può anticipare, sin d'ora, che nei vari ambiti che si andranno ad analizzare, parrebbe potersi riscontrare un trend volto ad identificare obblighi positivi in capo agli Stati parti per il contenimento degli effetti pregiudizievoli delle politiche economiche e di sviluppo condotte, o che abbiano conseguenze, su individui situati in paesi terzi.

²⁶⁶ L'analisi si concentrerà successivamente nel capitolo 3 sul tema specifico degli obblighi extraterritoriali degli Stati ai sensi del Patto sui diritti economici, sociali e culturali nell'ambito della cooperazione allo sviluppo bilaterale e multilaterale.

Altrimenti detto, sembrerebbe consolidarsi, così, l'emersione di una tendenza, seppure ricavabile da atti e pratiche di *soft law*, a valorizzare doveri positivi dello Stato ai sensi del Patto per la mitigazione degli effetti delle attività economiche condotte, o con effetti in Stati terzi. Invero, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali parrebbe orientarsi verso il riconoscimento di obblighi di diligenza e protezione, nel superamento del controllo territoriale come unico paradigma operativo per l'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

5.1. L'interpretazione della nozione di assistenza e cooperazione internazionale alla luce del paradigma della responsabilità condivisa

Il Comitato si è pronunciato in diverse occasioni sul potenziale ambito di applicazione extraterritoriale del Patto, e ciò sulla base della interpretazione della disposizione di cui all'articolo 2 (1) che impone di intraprendere azioni, individualmente e attraverso la cooperazione internazionale, al fine di realizzare i diritti enunciati nel trattato.

Riferimenti alla nozione di assistenza e cooperazione internazionale come idonea ad imporre obblighi al di là del territorio dello Stato si rinvencono sia in commenti generali dedicati alla protezione di singoli diritti tutelati dal trattato²⁶⁷, sia in commenti dedicati a temi specifici con implicazioni extraterritoriali, come le sanzioni internazionali multilaterali²⁶⁸ e la cooperazione allo sviluppo in Paesi terzi²⁶⁹.

Il Comitato si è espresso per la prima volta sull'obbligo di cui all'articolo 2 (1) chiarendone il contenuto e attribuendogli una portata extraterritoriale nel *General Comment 3* sulla natura degli obblighi degli Stati Parti del trattato²⁷⁰. Nel commento generale in esame, il Comitato specifica e chiarisce le caratteristiche della disposizione di cui all'articolo 2(1) del trattato, da intendersi come

²⁶⁷ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 12, The Right to Adequate Food*, cit., par. 36 ss.; *General Comment 14*, cit., par. 39 ss.; *General Comment 15*, cit. par. 31-34.

²⁶⁸ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 8, The Relationship between Economic Sanctions and Respect for Economic, Social and Cultural rights*, UN Doc. E/C.12/1997/8, 12 dicembre 1997.

²⁶⁹ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 2, International Technical Assistance Measures*, UN Doc. E/1990/23, 2 febbraio 1990.

²⁷⁰ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 3, The Nature of States Parties' Obligations*, UN Doc. E/1991/23, 14 dicembre 1990.

obbligazione generale per la realizzazione dell'intera gamma di diritti enunciati nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali²⁷¹.

Il Comitato mostra di accogliere una interpretazione degli vincoli di assistenza e cooperazione internazionale enunciati nell'articolo 2(1) secondo una impostazione contemporaneamente territoriale ed extraterritoriale.

A tale scopo, l'organo di controllo aderisce al paradigma della responsabilità condivisa tra le Parti contraenti al trattato come modello per la realizzazione dei diritti ivi protetti, ed enfatizza il ruolo degli Stati economicamente più forti nel sostenere i Paesi in via di sviluppo nel realizzare il *minimum standard* di tutela per l'adempimento dei vincoli derivanti dal trattato.

In linea con la tradizionale visione dell'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale legato alla nozione di *development aid*, ed al fine di sostenere gli Stati nel progressivo adempimento dei propri impegni discendenti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali, il Comitato ha inteso originariamente il significato della clausola generale "sia individualmente, sia attraverso la cooperazione internazionale, specialmente economica e tecnica" di cui all'articolo 2(1) del Patto, come vero e proprio obbligo legato al sostegno dei Paesi in via di sviluppo; e ciò secondo una prospettiva di condivisione delle responsabilità per la realizzazione dei diritti enunciati nel trattato.

A tal riguardo, secondo il Comitato, "the phrase to the maximum of its available resources was intended by the drafters of the Covenant to refer to both the resources existing within a State and those available from the international community through international cooperation and assistance"²⁷².

Il Comitato sembra poi ulteriormente espandere la portata dell'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale in una prospettiva extraterritoriale e ciò sulla base del dovere di cooperare per la realizzazione dei diritti umani sulla base delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite:

"In accordance with Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations, with well-established principles of international law, and with the provisions of the Covenant itself, international cooperation for development and thus for the realization of economic, social and cultural rights is an obligation of all States. It is particularly incumbent upon those States which are in a position to assist others in this regard. The Committee notes in particular the importance of the Declaration on the Right to Development adopted by the General Assembly in its resolution 41/128 of 4 December 1986 and the need for States parties to take full account of all of the principles recog-

²⁷¹ Com'è noto, la disposizione definisce le modalità della condotta richiesta per l'adempimento degli obblighi discendenti dal trattato e per la realizzazione dei diritti in esso enunciati, fungendo da clausola generale per la valutazione della conformità delle azioni statali in merito all'intera gamma dei diritti ivi riconosciuti e tutelati.

²⁷² *General Comment 3, The Nature of States Parties' Obligations*, cit., par.13.

nized therein. It emphasizes that, in the absence of an active program of international assistance and cooperation on the part of all those States that are in a position to undertake one, the full realization of economic, social and cultural rights will remain an unfulfilled aspiration in many countries”²⁷³.

Come ricavabile da quanto sopra riportato, il Comitato ritiene così esistente un obbligo positivo per lo Stato, in caso di risorse insufficienti per la realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali sul proprio territorio, di richiedere assistenza alla comunità internazionale, enfatizzando il ruolo fondamentale della cooperazione interstatale al fine di adempiere agli impegni convenzionali derivanti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

Per quanto concerne il contenuto di tali obblighi, si riconosce che il dovere di assistere e cooperare per la realizzazione dei diritti umani di individui in Stati terzi non può che essere dipendente dalle risorse a disposizione delle medesime parti contraenti. Ciò nonostante, l’organo di controllo ribadisce l’esistenza di un dovere in capo agli Stati maggiormente sviluppati di assistere Paesi terzi per la realizzazione di uno *standard* minimo di tutela dei diritti economici, sociali e culturali nei confronti della rispettiva popolazione; obbligo la cui operatività viene ribadita nel contesto di situazioni di emergenza e crisi umanitarie²⁷⁴.

Ad esempio, nel *General Comment 12*, il Comitato sottolinea il dovere di cooperare con altri Stati per la realizzazione di un *minimum standard* di tutela del diritto al cibo, obbligo che diviene particolarmente rilevante in situazioni emergenziali, come crisi umanitarie o disastri ambientali²⁷⁵. Ed ancora, nel

²⁷³ *Ivi*, par. 14.

²⁷⁴ Sul punto v. *Statement on Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, ove il Comitato si pronuncia nel senso che “....The core obligations of economic, social and cultural rights have a crucial role to play in national and international developmental policies, including anti-poverty strategies. When grouped together, the core obligations establish an international minimum threshold that all developmental policies should be designed to respect. In accordance with General Comment No.14, it is particularly incumbent on all those who can assist, to help developing countries respect this international minimum threshold. If a national or international anti-poverty strategy does not reflect this minimum threshold, it is inconsistent with the legally binding obligations of the State party.” *Statement on Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/2001/10, 10 maggio, 2001, par. 17.

²⁷⁵ “States have a joint and individual responsibility, in accordance with the Charter of the United Nations, to cooperate in providing disaster relief and humanitarian assistance in times of emergency, including assistance to refugees and internally displaced persons. Each State should contribute to this task in accordance with its ability. Priority in food aid should be given to the most vulnerable populations....Food aid should, as far as possible, be provided in ways which do not adversely affect local producers and local markets, and should be organized in ways that facilitate the return to food self-reliance of the beneficiaries. Such aid should be based on the needs of the intended beneficiaries. Products included in international food trade or aid programmes must be safe and culturally acceptable to the recipient population”. Comita-

General Comment 15 sul diritto all'acqua, l'organo di controllo ribadisce il principio secondo cui "it is particular incumbent on State Parties, and other actors in a position to assist, to provide international assistance and cooperation, especially economic and technical which enables developing countries to fulfil their *core obligations*"²⁷⁶.

Sulla scia di tali considerazioni, il Comitato stabilisce, poi, un vero e proprio obbligo parallelo dello Stato territoriale di richiedere assistenza, nel caso in cui le risorse a sua disposizione non appaiano sufficienti, al fine di soddisfare nei confronti dei propri cittadini gli *standard* minimi di tutela dei diritti protetti dal Patto. A tal riguardo, in merito alla responsabilità dello Stato per il mancato adempimento dei suoi obblighi, il Comitato distingue tra impossibilità (*inability*) e indisponibilità o riluttanza (*unwillingness*) nell'adempiere ai predetti obblighi, imponendo allo stato l'onere di dimostrare di avere compiuto tutti gli sforzi possibili, sulla base delle risorse a sua disposizione, e di quelle ottenute dalla comunità internazionale, per realizzare il contenuto minimo di protezione richiesto dal trattato²⁷⁷.

A seguito dell'analisi qui effettuata, si può rilevare come il Comitato ritenga che gli Stati membri siano obbligati ad assicurare livelli minimi essenziali di tutela per il soddisfacimento dei diritti garantiti dal trattato. Ove ciò non appaia possibile sulla scorta delle risorse a loro disposizione, le parti contraenti sono gravate del dovere di richiedere assistenza alla comunità internazionale, la quale sembrerebbe essere tenuta ad un obbligo di cooperare per la realizzazione dei diritti ESC in Stati terzi, almeno nei casi tipicamente emergenziali come crisi umanitarie, o disastri ambientali. Vediamo, dunque, come il dovere di realizzare i diritti ESC ai sensi del Patto si caratterizzi come obbligazione compo-

to sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 12, The Right to Adequate Food*, cit., par. 38.

²⁷⁶ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 15, The Right to Water*, cit., par. 38.

²⁷⁷ In linea con questa impostazione, il Comitato si pronuncia ancora riguardo alla tutela del diritto al cibo nei seguenti termini: "Should a State party argue that resource constraints make it impossible to provide access to food for those who are unable by themselves to secure such access, the State has to demonstrate that every effort has been made to use all the resources at its disposal in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations. A State claiming that it is unable to carry out its obligation for reasons beyond its control therefore has the burden of proving that this is the case and that it has unsuccessfully sought to obtain international support to ensure the availability and accessibility of the necessary food". *General Comment 12, The Right to Adequate Food*, par.17. Sul punto vedi anche il *General Comment 14* sul diritto alla salute, secondo cui "If resources constraints render it impossible for a State to comply fully with its Covenant obligations, it has the burden of justifying that every effort has nevertheless been made to use all available resources at its disposal in order to satisfy, as a matter of priority, the right to health". *General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health*, cit., par. 47.

sita, in termini di responsabilità condivisa tra lo Stato territoriale, che rimane, come ovvio, il responsabile principale della realizzazione dei diritti ESC sul suo territorio, e le Parti contraenti “in a position to assist”, riconoscendosi così il ruolo essenziale della cooperazione internazionale nell’adempimento degli impegni derivanti dal trattato.

Se il Comitato ha inizialmente descritto la natura degli obblighi al di là del territorio dello Stato come obblighi legati al trasferimento di risorse e assistenza tecnica agli Stati in via di sviluppo finalizzati alla realizzazione di un minimo standard di tutela, in particolare in situazioni di emergenza (come visto nel *General Comment 3*), le disposizioni in materia di assistenza e cooperazione sono state successivamente interpretate fino a ricomprendere il dovere delle parti contraenti di non interferire con il godimento dei diritti umani di individui in Stati terzi con riguardo ad una pluralità di attività con potenziali effetti extra-territoriali.

5.2. Sanzioni economiche multilaterali e protezione dei diritti economici, sociali e culturali negli Stati terzi

Le sanzioni multilaterali adottate dagli Stati in seno ad organizzazioni internazionali rappresentano, come si sa, uno strumento decisamente capace di pregiudicare il godimento dei diritti economici, sociali e culturali di individui situati in Paesi terzi.

Con riferimento a tale ambito ci si chiede se, ed in che misura, gli Stati siano tenuti al rispetto dei diritti economici, sociali e culturali nella imposizione ed implementazione delle sanzioni e quali limiti il diritto internazionale imponga nel temperare l’incidenza di tali strumenti, tipicamente ad effetti extra-territoriali, sul rispetto dei diritti umani delle popolazioni dello Stato destinatario.

L’obiettivo delle sanzioni adottate dagli Stati, in linea con le disposizioni del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, è quello di indurre il governo di uno Stato a modificare il corso di una condotta illecita di cui si sia ritenuto responsabile.

Tale obiettivo, tuttavia, appare inevitabilmente in contrasto con la necessità di evitare effetti indiscriminati o nocivi per la popolazione del territorio soggetto a sanzioni, e mette dunque in evidenza la necessità di contemperare l’obiettivo di riportare la legalità nell’ordinamento internazionale con la parallela protezione dei diritti fondamentali degli individui. Le sanzioni multilaterali rappresentano così espressione del conflitto tra gli obblighi assunti dagli Stati

ai sensi della Carta delle Nazioni Unite e i correlativi doveri discendenti dalla medesima Carta e dalle convenzioni multilaterali in materia di diritti umani²⁷⁸.

Da più parti, la dottrina ha fatto riferimento alla necessità di imporre limiti e restrizioni volti ad arginare gli effetti extraterritoriali delle sanzioni economiche sul godimento dei diritti umani in Stati terzi²⁷⁹. Tra gli autori che si sono occupati del problema si può ricordare lo studio intrapreso da Bossuyt, il quale all'inizio dei primi anni duemila metteva in evidenza le conseguenze negative sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali della popolazione irachena derivanti dall'imposizione di sanzioni economiche nei confronti dell'Iraq²⁸⁰. Altri autori rilevano, inoltre, come le sanzioni economiche, sebbene adottate in linea con la Carta delle Nazioni Unite, e dirette ad invitare uno Stato a conformarsi al rispetto del diritto internazionale, dovrebbero tenere conto ed essere bilanciate con il rispetto dei diritti umani, riconoscendo allo Stato "a right of last resort" di rigettare l'imposizione di sanzioni i cui effetti siano tali da configurare una parallela e ulteriore violazione del diritto internazionale²⁸¹.

Lo stesso Comitato sui diritti economici, sociali e culturali si è pronunciato sulla necessità di continuare a considerare operative le disposizioni del Patto, ritenendo gli Stati obbligati al rispetto dei limiti derivanti dall'adesione

²⁷⁸ Alcuni autori hanno rilevato la presunta incompatibilità tra i doveri degli Stati ai sensi della Carta di implementare le sanzioni e il rispetto dei diritti umani tutelati dai trattati. Ed invero, com'è noto, l'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite dispone che in caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite ai sensi della Carta e i vincoli da essi assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale, i primi saranno destinati a prevalere su questi ultimi. In linea con l'articolo 103 della Carta, gli obblighi in materia di sanzioni ai sensi dell'articolo 41 dovrebbero prevalere su qualsiasi altro obbligo, e quindi verosimilmente anche nei confronti di ogni altro impegno preesistente dello Stato in materia di diritti umani di natura pattizia. Alcuni autori rilevano l'incongruenza di una tale posizione, nel tentativo di una soluzione che concili la necessità di ristabilire l'ordine internazionale con il parallelo dovere di tutelare la popolazione dello Stato destinatario delle sanzioni. Secondo De Wet, ad esempio, gli obblighi derivanti dai trattati sui diritti umani non potrebbero ritenersi in contrasto con la Carta delle Nazioni Unite, dal momento che questi rappresenterebbero una specificazione degli impegni in materia di diritti umani derivanti dagli articoli 55 e 56 della medesima Carta. DE WET, *Human Rights Limitation to Economic Enforcement Measures under Article 41 of the United Nations Charter and Iraqi Sanctions Regime*, in *Leiden Journal of International Law*, 2001, pp. 277-300, p. 284.

²⁷⁹ CRAVEN, *Human Rights in the Realm of Order: Sanctions and Extraterritoriality*, in COOMANS-KAMMINGA, (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, cit., pp. 233-257.

²⁸⁰ BOYSSUT, Working Paper for the Commission on Human Rights Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, *The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 giugno 2000, par. 11-17.

²⁸¹ DE WET, *op.cit.*, p.280.

alle convenzioni multilaterali sui diritti umani e dei correlativi obblighi discendenti dagli articoli 55 e 56 della Carta delle Nazioni Unite²⁸².

L'organo di controllo ha dedicato il *General Comment n. 8* alla relazione tra le sanzioni multilaterali e il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali, commento che può essere interpretato come un riconoscimento significativo dell'applicabilità del Patto sui diritti ESC al di fuori del territorio delle parti contraenti. Il commento in esame appare, poi, una volta di più rilevante per la descrizione della fisionomia degli obblighi degli sStati connessi all'attuazione delle sanzioni, e ciò nell'ottica di prevenire effetti pregiudizievoli per gli individui della nazione destinataria di tali provvedimenti.

A tal riguardo, il Comitato si rivolge rispettivamente agli Stati che impongono le sanzioni e allo Stato destinatario dei medesimi provvedimenti, nell'ottica ancora una volta di un meccanismo di responsabilità condivisa per il rispetto delle tutele garantite dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

Per quanto concerne lo Stato destinatario delle sanzioni, il Comitato ribadisce l'obbligo di continuare a garantire, in linea con le risorse a sua disposizione, il maggior livello di protezione possibile alla sua popolazione, e ciò nonostante la situazione di difficoltà derivante dall'imposizione di tali strumenti coercitivi.

In linea con quanto detto, il Comitato ha cura di precisare che "...while sanctions will inevitably diminish the capacity of the affected State to fund or support some of the necessary measures, the State remains under an obligation to ensure the absence of discrimination in relation to the enjoyment of these rights, and to take all possible measures, including negotiations with other States and the international community, to reduce to a minimum the negative impact upon the rights of vulnerable groups within the society"²⁸³.

Ciò che appare particolarmente significativo per la definizione degli obblighi degli Stati in un contesto extraterritoriale è tuttavia la descrizione che

²⁸² Vedi sul punto il *General Comment 8* in cui il Comitato statuisce che "it does not in any way call into question the necessity for the imposition of sanctions in appropriate cases in accordance with Chapter VII of the Charter of the United Nations or other applicable international law. But those provisions of the Charter that relate to human rights (Articles 1, 55 and 56) must still be considered to be fully applicable in such cases... The Committee considers that the provisions of the Covenant, virtually all of which are also reflected in a range of other human rights treaties as well as the Universal Declaration of Human Rights, cannot be considered to be inoperative, or in any way inapplicable, solely because a decision has been taken that considerations of international peace and security warrant the imposition of sanctions. Just as the international community insists that any targeted State must respect the civil and political rights of its citizens, so too must that State and the international community itself do everything possible to protect at least the core content of the economic, social and cultural rights of the affected peoples of that State". Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 8 The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights*, cit., par. 1 e 7.

²⁸³ *Ivi*, par. 10.

l'organo di controllo compie dei doveri in capo alle parti contraenti responsabili della imposizione, mantenimento e implementazione delle sanzioni multilaterali. Ed invero, secondo il Comitato, "...when an external party takes upon itself even partial responsibility for the situation within a country (whether under Chapter VII of the Charter or otherwise), it also unavoidably assumes a responsibility to do all within its power to protect the economic, social and cultural rights of the affected population"²⁸⁴.

Il Comitato mostra così di aderire alla tesi secondo cui in virtù dell'articolo 2(1) del Patto sui diritti ESC, gli Stati parti del trattato sono obbligati al rispetto e alla protezione dei diritti umani "to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical" in order to respond to any disproportionate suffering experienced by vulnerable groups within the targeted country"²⁸⁵.

In merito al contenuto di tali obblighi, l'organo di controllo ha affermato la necessità di prendere in considerazione il rispetto dei diritti ESC non solo nell'ideazione e applicazione delle sanzioni, ma anche con riguardo alla messa a punto di meccanismi di monitoraggio e controllo per tutto il periodo di operatività delle medesime sanzioni. Il divieto di imporre sanzioni in grado di ledere diritti fondamentali delle persone situate in Stati terzi è ulteriormente enunciato e trova poi una sua concretezza nei commenti generali sul diritto al cibo e sul diritto alla salute. Nel primo di tali commenti, ad esempio, il Comitato si è pronunciato nel senso che le parti contraenti "should refrain at all times from food embargoes or similar measures which endanger conditions for food production and access to food in other countries.. food should never be used as an instrument of political and economic pressure"²⁸⁶.

Nel *General Comment* sul diritto alla salute si ribadisce ancora una volta il principio secondo cui "States parties should refrain at all times from imposing embargoes or similar measures restricting the supply of another State with adequate medicines and medical equipment"²⁸⁷. In linea con quanto detto, "restrictions on such goods should never be used as an instrument of political and economic pressure. In this regard, the Committee recalls its position, stated in General Comment No. 8, on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights"²⁸⁸.

Dall'analisi del *General Comment 8* in materia di sanzioni e dalle indicazioni ricavabili da altri pronunciamenti del Comitato, ci sembra poter rilevare

²⁸⁴ *Ivi*, par. 12.

²⁸⁵ *Ivi*, par. 14.

²⁸⁶ *General Comment 12, The Right to Adequate Food*, cit., par. 37.

²⁸⁷ *General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health*, cit., par. 41.

Sul punto vedi anche *General Comment 15, The Right to Water*, cit., par. 32.

²⁸⁸ *Ibidem*.

come dal Patto siano fatti discendere obblighi di natura positiva di rispetto e protezione dei diritti economici, sociali e culturali in un contesto tipicamente extraterritoriale. La configurazione di un meccanismo di responsabilità condivisa in capo ad entrambi gli Stati potrebbe essere letta, in definitiva, come un portato dell'obbligazione generale di cui all'articolo 2(1) in materia di assistenza e cooperazione internazionale, da cui discenderebbe quindi un obbligo di intraprendere azioni positive volte a tutelare i diritti ESC di individui situati in Stati terzi.

Sembrerebbe dunque esservi spazio, sulla base di quanto visto, per rendere operativa la tutela dei diritti enunciata nel Patto anche in ipotesi diverse dal controllo territoriale quale paradigma privilegiato per l'applicabilità del trattato al di fuori della sovranità delle Parti contraenti, e ciò sulla scorta della predetta facoltà o capacità degli Stati di valutare preventivamente gli effetti delle proprie politiche di rilevanza transnazionale, nella specie l'imposizione di sanzioni multilaterali.

Ancora, può rilevarsi come l'impegno degli Stati di rispettare il trattato nell'applicazione di misure internazionali, come le sanzioni o l'embargo, suscettibili di ledere i diritti di individui situati oltre confine in assenza di una situazione di previo controllo territoriale, sia venuto ulteriormente in rilievo nel caso sulle *Misure di Embargo contro il Burundi* esaminato dalla Commissione Africana dei diritti dell'uomo e dei popoli²⁸⁹.

Nell'ottica della *cross-fertilization* tra convenzioni multilaterali, in linea con quanto rilevato all'inizio della trattazione, e in vista della scarsità di prassi relativa al trattato di nostro diretto interesse, ci pare interessante volgere lo sguardo alla pronuncia in esame al fine di trarne qualche indicazione sulla più generale operatività dei diritti ESC in un contesto extraterritoriale.

Il caso ha origine dal ricorso presentato da alcuni cittadini burundesi, per il tramite di una organizzazione non governativa con sede in Belgio, i quali lamentavano la violazione del diritto alla vita e del diritto all'istruzione protetti dalla Carta Africana, in conseguenza delle misure di embargo adottate nei confronti del loro Stato di appartenenza da parte di alcuni Stati africani, tra cui Etiopia, Kenya, Ruanda, Tanzania, Uganda, Zaire e Zambia. Sebbene la Commissione si sia pronunciata nel senso della mancata responsabilità dei predetti Stati, ritenendo legittima l'adozione delle sanzioni nei confronti del Burundi, indicazioni significative si rilevano per quanto riguarda la natura degli obblighi degli Stati Parti alla Carta Africana, i quali, sulla base della comunicazione della Commissione, sembrerebbero tenuti al rispetto degli obblighi ivi contenuti

²⁸⁹ Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Association pour la Sauvegarde de la Paix au Burundi c. Etiopia, Kenya, Ruanda, Tanzania, Uganda, Zaire and Zambia*, comunicazione n. 157/96, decisione del 29 maggio 2003.

anche nell'ambito di azioni internazionali come le sanzioni o l'embargo. Sembrerebbe potersi scorgere dunque il riferimento ad un obbligo degli Stati parti di rispettare il trattato anche nel contesto di misure internazionali, suscettibili di ledere diritti di terzi situati al di fuori del territorio dello Stato, in assenza di una previa situazione di controllo del territorio²⁹⁰. Ed invero, in merito alla imposizione delle sanzioni, come notato dalla stessa Commissione:

“the critical question and one which may affect the legitimacy of the action is whether such action as has been determined is excessive and disproportionate, is indiscriminate and seeks to achieve ends beyond the legitimate purpose. Sanctions therefore cannot be open-ended, the effects thereof must be carefully monitored, measures must be adopted to meet the basic needs of the most vulnerable populations or they must be targeted at the main perpetrators or authors of the nuisance complained of. The UN Human Rights Committee has adopted a General Comment in this regard precisely in order to create boundaries and limits to the imposition of sanctions”²⁹¹.

La Comunicazione in oggetto sembrerebbe così confermare una più ampia operatività delle convenzioni multilaterali al di fuori del territorio dello Stato, rispetto ai classici paradigmi territoriali di protezione dei diritti umani. A tal riguardo, l'applicabilità extraterritoriale del trattato potrebbe venire in rilievo anche in ipotesi diverso dal mero controllo di un territorio straniero al di là della propria sovranità territoriale, e implicare la responsabilità per gli effetti indiretti delle politiche statali suscettibili di comportare la lesione dei diritti umani di individui situati in Stati terzi. Altrimenti detto, la comunicazione in oggetto confermerebbe la rilevanza della applicabilità extraterritoriale dei diritti economici, sociali e culturali al di là delle ipotesi tradizionali di giurisdizione extraterritoriale di controllo di un territorio straniero fuori della propria sovranità, e confermerebbe la peculiarità della *jurisdiction* nella materia in esame, come idonea a ricomprendere atti o omissioni capaci di produrre effetti prevedibili sul godimento dei diritti ESC di individui in Stati terzi.

²⁹⁰ BULTO, *Patching the Legal Black Hole: The Extraterritorial Reach of States' Human Rights Duties in the African Human Rights System*, in *South African Journal of Human Rights*, 2011, pp. 249-278.

²⁹¹ Commissione africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, *Association pour la Sauvegarde de la Paix au Burundi c. Etiopia, Kenya, Ruanda, Tanzania, Uganda, Zaire and Zambia*, cit., par. 75.

5.3. Alcuni spunti tratti dalla prassi in materia di commercio ed investimenti

Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha dedicato particolare attenzione alla questione degli effetti delle politiche economiche (commerciali e di investimento) degli Stati Parti del Patto sui diritti ESC nel contesto di Paesi terzi, effetti determinati in massima parte dagli impegni internazionalmente assunti mediante accordi sul commercio e gli investimenti.

Sulla base di una interpretazione estensiva della portata degli obblighi di “assistenza e cooperazione” internazionale discendenti dal trattato, l’organo di controllo ha ripetutamente segnalato alle parti contraenti l’esigenza di assicurare che l’applicazione degli accordi commerciali e di investimento conclusi con altri Stati non determini effetti pregiudizievoli sul godimento dei diritti socio-economici al di là dei rispettivi territori.

Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, come ricordato, in una serie di commenti generali, osservazioni conclusive e *statement*, ha costantemente richiesto agli Stati di concludere accordi internazionali in linea con il rispetto dei diritti economici, sociali e culturali, sulla base dell’obbligo di assistenza e cooperazione internazionale di cui all’articolo 2 (1) del Patto²⁹².

L’assunto di base da cui muove l’attività di monitoraggio del Comitato in tali ambiti deriva, com’è noto, dalla necessaria ricerca di assetti di bilanciamento e coordinamento degli obblighi discendenti dagli strumenti di cooperazione in tema di commercio e investimenti e di quelli relativi alla protezione dei diritti umani: il diritto internazionale dell’economia non può infatti considerarsi terreno estraneo o immune dalla sfera di applicazione delle tutele in materia di diritti umani, e particolarmente di quelle relative ai diritti economici, sociali e culturali. Le relative norme internazionali di protezione sarebbero al contrario chiamate ad orientare “...the process of international economic policy formulation, so that the benefits for human development of the evolving international trading regime will be shared equitably by all, in particular the most vulnerable sectors”²⁹³. Da qui il riconoscimento in capo agli Stati dell’obbligo di rispettare i preesistenti vincoli derivanti da convenzioni multilaterali in ma-

²⁹² Sul punto si veda, per un esempio, lo *Statement on the World Food Crisis*, UN Doc. E/C.12/2008/1, 19 maggio 2008, par. 10-13, in cui il Comitato si è pronunciato nel senso che l’obbligazione di cui all’articolo 2(1) in tema di assistenza e cooperazione internazionale imporrebbe agli Stati parti, al fine di rispettare il diritto al cibo “...to address the structural causes at the international level of food insecurity, malnutrition, and under-nutrition referring to aspects of the international trade regime”.

²⁹³ *Statement of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights to the Third Ministerial Conference to the World Trade Organization*, UN Doc. E/C.12/1999/11, 15 novembre – 3 dicembre, 1999, par. 5.

teria di diritti umani rispetto agli impegni assunti sulla base di trattati commerciali e di investimento.

In particolare, l'esigenza di stipulare ed interpretare gli accordi commerciali e di investimento in linea con gli obblighi di assistenza e cooperazione internazionale contenuti nel trattato è venuta in rilievo nel *General Comment 14* sul diritto alla salute, oltre che in svariati altri Commenti dedicati all'ambito di operatività dei diritti garantiti dal Patto. Nel documento qui richiamato il Comitato si pronuncia come segue (corsivo aggiunto):

“States parties should ensure that the right to health is given due attention in international agreements and, to that end, should consider the development of further legal instruments. *In relation to the conclusion of other international agreements, States parties should take steps to ensure that these instruments do not adversely impact upon the right to health.* Similarly, States parties have an obligation to ensure that their actions as members of international organizations take due account of the right to health. Accordingly, States parties which are members of international financial institutions, notably the International Monetary Fund, the World Bank, and regional development banks, should pay greater attention to the protection of the right to health in influencing the lending policies, credit agreements and international measures of these institutions”²⁹⁴.

Indicazioni interessanti sull'obbligo di assicurare che l'azione degli Stati parti nella stipulazione e applicazione di trattati in materia economica e commerciale sia in linea con i preesistenti obblighi discendenti dall'adesione al Patto sui diritti ESC si riscontrano, inoltre, nel *General Comment 15* sul diritto all'acqua, in cui il Comitato rileva le potenziali conseguenze pregiudizievoli derivanti dalle pratiche di privatizzazione di servizi pubblici essenziali sul godimento dei diritti umani. A tal riguardo, secondo l'organo di controllo:

“States parties should ensure that the right to water is given due attention in international agreements and, to that end, should consider the development of further legal instruments. With regard to the conclusion and implementation of other international and regional agreements, States parties should take steps to ensure that these instruments do not adversely impact upon the right to water. Agreements concerning trade liberalization should not curtail or inhibit a country's capacity to ensure the full realization of the right to water”²⁹⁵.

In occasione della disamina dei rapporti degli Stati Parti relativi all'attuazione del Patto sui diritti ESC, il Comitato ha inoltre monitorato la coe-

²⁹⁴ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 14, The Right to the Highest attainable standard of Health*, cit., par. 39 (corsivo aggiunto).

²⁹⁵ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 15, The the Right to Water*, par. 35.

renza delle condotte statali con gli obblighi convenzionali indirizzandosi tanto a Stati in via di sviluppo quanto a potenze economiche. Ampio rilievo è dedicato in tali casi non solo agli obblighi di non interferenza con il godimento dei diritti ESC delle proprie popolazioni e di quelle di Stati terzi, ma anche all'urgenza di attivare meccanismi di valutazione d'impatto degli effetti derivanti dalla stipulazione di accordi commerciali e di investimento²⁹⁶.

Il Comitato ha in particolare ripetutamente analizzato la situazione in Kenya al fine di valutare preventivamente i potenziali effetti pregiudizievoli sui diritti economici, sociali e culturali derivanti dalla stipulazione dell'*Economic Partnership Agreement* con l'Unione Europea²⁹⁷. La ratifica dell'accordo non ha mancato di sollevare le proteste della società civile keniana, la quale ha in più occasioni lamentato la violazione del diritto di accesso alle negoziazioni e dell'obbligo di consultazione, così come garantiti dalla Costituzione del paese, e da svariate norme di diritto internazionale. Nelle osservazioni presentate nel marzo del 2016, il Comitato ha ribadito l'invito allo Stato a monitorare gli effetti negativi derivanti dalla stipulazione del trattato e a garantire consultazioni con la popolazione interessata²⁹⁸.

²⁹⁶ Vedi *ex multis*, Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Dominican Republic*, E/C.12/DOM/CO/3, 26 novembre 2010, par. 8; *Concluding Observations Mexico*, E/C.12/1/Add.41, 8 dicembre 1999, par. 34-35.

²⁹⁷ Così nelle osservazioni conclusive del 2008 nei confronti dello Stato, il Comitato si pronunciava nei seguenti termini: "The Committee is concerned about the risk of possible adverse impacts that the Economic Partnership Agreement (EPA), which is currently being negotiated with the European Union, the Investment Agreement under the Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) as well as of bilateral trade and investment agreements, may have on the State party's obligations under the Covenant and, in particular, on the livelihoods of small-scale farmers who depend on maize, wheat, rice and dairy, the employment of workers in the Kenyan food processing, textiles, paper and printing industries and on labor rights and the right to food. The Committee recommends that the State party undertake the measures necessary to assess the potential adverse impact of any commitments under the Economic Partnership Agreement with the European Union and the Investment Agreement for the COMESA Common Investment Area, which are currently being negotiated, as well as under bilateral trade and investment agreements, on the economic, social and cultural rights of Kenyans, and to ensure that Covenant rights are not adversely affected". Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Kenya*, UN Doc. E/C.12/KEN/CO/, 1 dicembre 2008, par. 11.

²⁹⁸ V. sul punto la posizione del Comitato secondo cui.. "While noting that on 16 October 2014, the Eastern African Community States, including Kenya, concluded the negotiations for a region-to-region Economic Partnership Agreement with the European Union, the Committee regrets that the negotiations were not preceded by an assessment of its impact on the enjoyment of economic, social and cultural rights (art. 1(2)). The Committee encourages the State party to seize the opportunity of the consultations that shall take place prior to the ratification of the Agreement in October 2016 to identify the potential negative impacts on the enjoyment of economic, social and cultural rights and to adopt measures necessary to mitigate such impacts, particularly on the livelihood of small-scale farmers and fisher folk as well as on access to medicines.", Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Kenya*, UN Doc. E/C.12/KEN/CO/2-5, 4 marzo 2016, par. 13 e 14. Sul punto si veda inoltre, la sentenza della *High Court of Kenya* del 2013 nel caso *Kenya Small Scale Farmers v. Republic*

Il caso in esame rappresenta evidentemente espressione del riconoscimento dell'applicabilità del Patto sui diritti ESC alle attività commerciali e di investimento secondo la logica della responsabilità condivisa tra Stato territoriale e Stati investitori per la preventiva valutazione dei potenziali effetti extraterritoriali delle rispettive operazioni.

Il Comitato sui diritti ESC ha parallelamente rivolto raccomandazioni alle Parti con riferimento alla prevenzione e valutazione degli effetti delle proprie politiche economiche nell'ambito di Stati terzi.

Nelle osservazioni conclusive adottate nei confronti della Svizzera, l'organo di controllo si è pronunciato invitando lo Stato "...to comply with its Covenant obligations and to take into account its partner countries' obligations when negotiating and concluding trade and investment agreements and to undertake an impact assessment to determine the possible consequences of its foreign trade policies and agreements on the enjoyment by the population of the State party's partner countries of their economic, social and cultural rights"²⁹⁹.

Una formulazione analoga è stata inoltre ribadita nell'invito rivolto alla Germania a valutare le conseguenze delle attività commerciali e di investimento, ed in particolare dell'impatto delle politiche di erogazione dei sussidi all'esportazione sui diritti economici, sociali e culturali dei cittadini delle nazioni importatrici³⁰⁰.

Il Comitato si è poi pronunciato sull'obbligo degli Stati di condurre le negoziazioni di accordi commerciali e di investimento in linea con il rispetto dei diritti ESC delle popolazioni di Stati terzi anche per ciò che concerne la partecipazione e la conclusione di tali accordi in seno ad organizzazioni internazionali.

A tal riguardo, nelle osservazioni conclusive adottate nei confronti della Francia, l'organo di controllo ha raccomandato allo Stato, "...as a member of international financial institutions, in particular the International Monetary Fund and the World Bank, to do all it can to ensure that the policies and deci-

of Kenya, in cui un'associazione di produttori citava in giudizio il governo per avere mancato di dare adeguato accesso alle informazioni relativamente alla negoziazione e, quindi, per avere privato la popolazione del diritto di valutare gli effetti negativi delle politiche derivanti dalla conclusione dell'EPA. Corte Suprema del Kenya, *Kenya Small Scale Farmers v. Republic of Kenya*, ricorso n.1174, sentenza del 31 ottobre 2013, *Kenya Law Reports*, 2014.

²⁹⁹ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Switzerland*, UN Doc. E/C.12/CHE/CO/2-3, 26 novembre 2010, par. 24. Vedi anche le osservazioni conclusive nei confronti del Canada in cui lo Stato viene invitato "to consider ways in which the primacy of Covenant rights be ensured in trade and investment agreements, and in particular in the adjudication of investor-State disputes under chapter XI of the North American Free Trade Agreement (NAFTA)." *Concluding Observations Canada*, UN Doc. E/C.12/CAN/CO/4, 22 maggio 2006, par. 68.

³⁰⁰ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Germany*, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/5, 20 maggio 2011, par. 9.

sions of those organizations are in conformity with the obligations of State Parties to the Covenant, in particular the obligations contained in articles 21, 22, and 23 concerning international assistance and cooperation”³⁰¹.

Da quanto rilevato parrebbe dunque emergere una tendenza generalizzata del Comitato a ritenere gli Stati obbligati al rispetto e alla protezione dei diritti ESC in Stati terzi nella formulazione di accordi commerciali e di investimento, sia a livello bilaterale che in seno alle organizzazioni internazionali. Le pronunce del Comitato qui richiamate sembrerebbero così fornire indicazioni significative sull’operatività del Patto sui diritti ESC secondo il paradigma della responsabilità condivisa tra Stati Parti del trattato, e sulla valorizzazione ed imposizione di obblighi di diligenza nella formazione, stipulazione e attuazione di accordi commerciali e di investimento. Il dovere di diligenza incombente sulle parti contraenti si tradurrebbe di conseguenza nella messa a punto ed elaborazione di meccanismi di valutazione di impatto come veri e propri obblighi in grado di temperare gli effetti pregiudizievoli delle politiche commerciali e di investimento in Paesi terzi.

La tendenza a ritenere responsabili gli Stati per le attività economiche di carattere transnazionale è inoltre ricavabile da una analisi più approfondita della prassi di *soft-law* prodotta a seguito delle iniziative condotte dagli organi di controllo e monitoraggio sui diritti umani in seno alle Nazioni Unite³⁰².

Indicazioni rilevanti sugli obblighi di diligenza e prevenzione nel contesto della stipula di accordi commerciali e di investimento con Paesi terzi sono difatti riscontrabili in una serie di documenti che assumono particolare importanza in questo contesto per la definizione dei doveri degli Stati ai sensi del trattato, doveri da ritenersi operativi anche in un contesto extraterritoriale.

Il principio secondo cui gli Stati avrebbero l’obbligo di elaborare, interpretare ed applicare gli accordi internazionali in materia di finanza ed investimenti conformemente al rispetto dei diritti ESC derivanti dai trattati ha trovato un’ampia formulazione nei *Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements*, principi che mirano a fornire suggerimenti precisi su modelli di negoziazione da mettere all’opera nella formazione, stipulazione e attuazione di tali accordi.³⁰³ I principi qui citati valorizzano l’adozione di modelli di prevenzione e diligenza per valutare la con-

³⁰¹ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali *Concluding Observations France*, UN Doc. E/C.12/1/Add.72, 30 novembre 2001, par. 32.

³⁰² Sul punto vedi la recente adozione dei principi sulla contrattazione responsabile nel campo delle attività di investimento dell’Alto Commissariato dei diritti umani. Office of the High Commission of Human Rights, *Principles for Responsible Contracts. Integrating the Management of Human Rights Risks into State —Investor Contract Negotiations*, Geneva, 2015.

³⁰³ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements*, UN Doc. A/HRC/19/59/Add.5, 19 dicembre 2011.

formità delle condotte statali e la responsabilità degli Stati per la violazione dei diritti umani in Stati terzi. In particolare, le linee-guida in esame si concentrano sulla valorizzazione e adozione di veri e propri meccanismi di valutazione di impatto come obblighi del processo di formazione di accordi commerciali e d'investimento. Lo scopo è quello di consentire agli Stati di condurre le loro politiche economiche in maniera coerente con gli obblighi discendenti dai trattati sui diritti umani.

Nello specifico, le linee-guida si concentrano sullo svolgimento di *human rights impact assessments* preliminari alla conclusione dei trattati commerciali e di investimento sulla base dei principi di indipendenza, trasparenza e partecipazione pubblica³⁰⁴.

Particolarmente interessante appare, poi, la valorizzazione e l'enfasi posta sui principi di precauzione e prevenzione che caratterizzerebbero la condotta delle parti contraenti nel contesto delle attività e delle politiche commerciali e di investimento, ed in particolare l'adozione del meccanismo dell'inversione dell'onere della prova al fine di stabilire la responsabilità degli Stati per la commissione di un illecito in materia di diritti umani. A questo riguardo, sulla scorta dei principi in esame, nell'ipotesi di attività i cui effetti pregiudizievoli appaiano come prevedibili, sarebbe onere dello Stato dimostrare di avere intrapreso tutte le misure necessarie per evitare il danno³⁰⁵.

L'obbligo degli Stati di prevedere e prevenire gli effetti delle proprie attività commerciali e di investimento in Stati terzi è ulteriormente ribadito nei *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations on Economic, Social and Cultural Rights*, in cui si enfatizza il dovere delle parti contraenti al Patto sui diritti ESC di elaborare, interpretare e applicare accordi internazionali in materia di commercio, finanza, investimenti conformemente al rispetto dei diritti umani³⁰⁶.

³⁰⁴ Vedi sul punto le indicazioni fornite in merito alla metodologia da mettere all'opera per la stipulazione di tali accordi. "Each State should define how to prepare human rights impact assessments of trade and investment agreements it intends to conclude or has entered into. The procedure, however, should be guided by a human rights-based approach, and its credibility and effectiveness depend on the fulfilment of the following minimum conditions: (a) Independence; (b) Transparency; (c) Inclusive participation. *Ivi*, par. 10.

³⁰⁵ Vedi inoltre il principio 3 secondo cui "...human rights impact assessments of trade and investment agreements should be prepared prior to the conclusion of the agreements and in time to influence the outcomes of the negotiations and, if necessary, should be completed by ex post impact assessments...", ed il principio 3.2. ai sensi del quale "...If a human rights impact assessment identifies that there are reasons to believe that the agreement may cause harm, even where those potentially harmful effects are not demonstrated or cannot be quantified, the burden of proof that it is not harmful falls on the Governments negotiating the agreement".

³⁰⁶ Vedi sul punto il principio 17 secondo cui "...States must elaborate, interpret and apply relevant international agreements and standards in a manner consistent with their human rights obligations. Such obligations include those pertaining to international trade, investment, finance, taxation, environmental protection, development cooperation, and security". Sul punto

Appare interessante notare, inoltre, a margine di tale analisi, come il principio di stipulare accordi internazionali in materia di commercio e investimenti in conformità con i vincoli derivanti dall'adesione a convenzioni multilaterali sui diritti umani abbia trovato ulteriore supporto in alcune pronunce di organi di tutela dei diritti umani a livello regionale. Nella specie, la Corte Interamericana, nel caso *Sawhoyamaya Indigenous Community c. Paraguay*, ha indicato che l'esecuzione di trattati bilaterali di investimento e di trattati commerciali dovrebbe sempre rispettare ed essere compatibile con la Convenzione americana dei diritti umani³⁰⁷.

Il caso della comunità *Sawhoyamaya* rappresenta espressione delle potenziali violazioni dei diritti ESC delle parti contraenti nell'ambito delle politiche commerciali e di investimento condotte in Stati terzi. In particolare, la vicenda origina dalla stipula, nel 1993, di un trattato bilaterale di investimento tra Germania e Paraguay, trattato che secondo il governo tedesco non poteva essere interpretato nel senso di prevedere la possibilità di espropriare le terre di proprietà dei cittadini o delle imprese tedesche a favore delle comunità indigene che rivendicavano il diritto alla terra sui territori ancestrali sulla base della riforma agraria portata avanti in Paraguay. Nonostante i diversi tentativi dello stesso Paraguay di riacquistare le terre dagli investitori tedeschi, la Germania rifiutava di concedere una rinegoziazione dell'accordo, minacciando che l'eventuale espropriazione delle terre avrebbe costituito una indebita interferenza e una violazione degli obblighi del trattato bilaterale stipulato con il Paraguay. A seguito del rifiuto dello Stato di accordare i titoli sulla terra alle comunità indigene, in virtù delle pressioni esercitate dal governo tedesco, le predette comunità ricorrevano di fronte alla Commissione inter-americana dei diritti dell'uomo lamentando la responsabilità internazionale dello Stato per non avere garantito, attraverso i mezzi opportuni, il diritto di proprietà sulle terre, così privandole dei propri mezzi di sussistenza. Si lamentava altresì la violazione di diversi diritti garantiti dalla Convenzione Americana, tra gli altri il diritto di proprietà e il diritto alla salute. La Corte inter-americana, dichiarò lo Stato responsabile per la violazione degli articoli 21, 4, 25 della citata Convenzione, e cioè rispettivamente delle norme riguardanti il diritto di proprietà, il diritto alla vita ed il diritto alla protezione giudiziaria, riaffermando il principio del dovere di rispetto dei preesistenti obblighi in materia di diritti umani nell'esecuzione dei trattati di investimento.

si vedano anche i principi 13, 14 su obblighi di prevenzione e diligenza. DE SCHUTTER, EIDE, KHALFAN, ORELLANA, SALOMON, SEIDERMAN, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States*, cit., p. 1112.

³⁰⁷ Corte Inter-Americana dei diritti umani, *Sawhoyamaya Indigenous Community c. Paraguay*, sentenza del 29 marzo 2006, par. 140.

A seguito della breve analisi sin qui effettuata, pare quindi che gli organi di controllo a tutela dei diritti umani siano concordi nel ritenere gli Stati responsabili per le politiche commerciali e di investimento che abbiano effetti in Stati terzi. Così come ricavabile dalla prassi del Comitato sui diritti ESC, nonché da altri sistemi di tutela esistenti a livello universale e regionale, le parti contraenti ai trattati multilaterali in materia di diritti umani sarebbero tenute alla preventiva valutazione degli effetti pregiudizievoli delle proprie politiche economiche in Stati terzi.

Sulla base di tali indicazioni, gli obblighi in materia di assistenza e cooperazione internazionale dovrebbero essere così interpretati come suscettibili di comportare la responsabilità degli Stati anche per gli effetti prevedibili delle proprie politiche economiche sul godimento dei diritti umani in Stati terzi³⁰⁸.

5.4. La responsabilità statale per violazione dei diritti economici, sociali e culturali da parte di attori economici privati. Multinazionali e diritti umani

Il tema della responsabilità dello Stato per atti e omissioni di attori economici privati suscettibili di ledere i diritti umani in Stati terzi è al centro del dibattito sulla applicabilità extraterritoriale degli strumenti posti a tutela dei diritti economici, sociali e culturali. Il problema è di grande attualità nel diritto internazionale e si lega più ampiamente al quesito dell'esistenza di un obbligo degli Stati parti di prevenire violazioni dei diritti umani da parte di attori non statali.

La globalizzazione economica, con la conseguente liberalizzazione dei commerci e la privatizzazione dei servizi ha messo grandemente in discussione la preminenza dello Stato quale protagonista dell'ordine internazionale e ridefinito i rapporti e le sfere di influenza tra tradizionali attori e "nuovi soggetti" del diritto internazionale³⁰⁹.

Il declino e la perdita di centralità dello Stato si accompagnano alla prepotente ascesa di soggetti economici privati, primi fra tutti, le imprese multina-

³⁰⁸ Bisogna peraltro rilevare come tale affermazione di principio, ricavabile dall'analisi della prassi in materia, necessiti di essere valutata anche con riferimento ai contestuali problemi relativi alla individuazione di una precisa relazione causale tra atti ed omissioni dello Stato e conseguenze pregiudizievoli sul godimento dei diritti umani in Paesi terzi. Sul punto v. SALOMON, *Deprivation, Causation and the Law of International Cooperation*, in *Global Justice State Duties*, cit., pp. 259-296.

³⁰⁹ Sul tema della frammentazione del ruolo dello Stato e la contemporanea ascesa di attori privati come conseguenza della globalizzazione dell'economia e dei mercati v. per tutti STIGLITZ, *Globalization and Its Discontent*, New York, 2003.

zionali e le istituzioni finanziarie internazionali³¹⁰. Tali entità, com'è noto, si muovono ed operano oltre i tradizionali confini statali, promuovendo riforme macroeconomiche in grado di produrre effetti particolarmente nocivi sul godimento dei diritti umani in Paesi terzi.³¹¹

Nonostante il progressivo venire meno del ruolo preminente degli Stati nella regolamentazione dell'attuale ordine economico internazionale, essi rimangono tuttavia indirettamente protagonisti per il tramite del supporto politico e finanziario fornito agli attori economici privati, i quali molto spesso non sarebbero in grado di potere sopravvivere senza il sostegno dei primi.

La responsabilità dello Stato per gli effetti delle politiche economiche portate avanti in Stati terzi per il tramite di multinazionali e istituzioni finanziarie internazionali rappresenta uno tra gli scenari maggiormente significativi in cui viene in rilievo la potenziale applicabilità del Patto sui diritti economici, sociali e culturali oltre i territori delle parti contraenti. Come notato da Narula, un più funzionale approccio di indagine circa la applicabilità spaziale dei trattati a tutela dei diritti economici, sociali e culturali, al di là dei paradigmi del controllo territoriale e del concetto di assistenza e cooperazione internazionale, "...would focus on the vehicles through which many extraterritorial violations occur—namely, IFIs and TNCs. Ensuring that State Parties' obligations extend to their relationships with these actors may be the most effective means of establishing extraterritorial application of the ICESCR in theory and practice"³¹². Il quesito sugli obblighi degli Stati oltre confine e, quindi, sull'estensione dei diritti tutelati dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali tende infatti tipicamente a concentrarsi nei predetti contesti, ed in particolare si collega alla capacità dello Stato di influenzare o incidere sul comportamento di attori privati, e di orientarne le attività conformemente al rispetto dei diritti umani garantiti dai trattati.

In linea con il progressivo impatto ed influenza del commercio internazionale sulla realizzazione dei diritti umani in Stati terzi, gli obblighi degli Stati ai sensi dei trattati multilaterali a protezione dei diritti umani, e dei diritti ESC in particolare, si sono così evoluti fino a ricomprendere la necessità di prevenire

³¹⁰ Vedi estensivamente FRANCONI, *Imprese multinazionali, protezione diplomatica e responsabilità internazionale*, Milano, 1979. Per una più recente teorizzazione sulla responsabilità degli Stati per la violazione delle norme in materia di diritti umani e ambiente, cfr., in particolare, BONFANTI, *Imprese Multinazionali, Diritti Umani e Ambiente. Profili di Diritto Internazionale Pubblico e Privato*, Milano, 2012.

³¹¹ A titolo esemplificativo possono citarsi le operazioni estrattive condotte da imprese multinazionali in stati terzi, capaci di comportare la violazione delle norme sui diritti umani e sull'ambiente, o il coinvolgimento di attori economici privati nel fenomeno dell'accaparramento delle terre.

³¹² NARULA, *International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States*, cit., p. 128.

le violazioni di tali diritti da parte degli attori economici privati sui cui essi esercitino influenza o controllo. In quest'ottica, e lasciando da parte la controversa questione circa la diretta responsabilità degli attori non statali per la violazione dei diritti umani³¹³, problemi rilevanti si pongono tuttavia in merito alla identificazione della cornice teorica e dello schema normativo in base al quale ritenere responsabile lo Stato d'origine per l'operato degli attori privati che violino i diritti umani in Stati terzi. Appare difatti necessario comprendere sulla base di quali paradigmi sia possibile identificare una relazione in termini "giurisdizionali" tra lo Stato, indirettamente responsabile per la mancata prevenzione dei comportamenti pregiudizievoli ascrivibili agli attori privati, e gli individui situati in Stati terzi.

Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha dedicato particolare attenzione al tema degli obblighi degli Stati finalizzati ad assicurare che attori privati su cui essi esercitino giurisdizione si astengano dal violare i diritti economici, sociali e culturali oltre confine.

La base normativa su cui l'organo di controllo ha ritenuto di fondare il dovere di prevenzione degli effetti lesivi delle azioni di attori non statali oltre il territorio dello stato d'origine è da rinvenire ancora una volta in una interpretazione in senso estensivo dell'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale di cui all'articolo 2 (1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Una tale impostazione è peraltro accolta da larga parte della dottrina, (sebbene sia altresì possibile rilevare opinioni di tenore contrario), che concorda sulla possibilità che il Patto imponga obblighi positivi di protezione nei confronti di individui in Stati terzi per l'operato di attori economici privati³¹⁴.

³¹³ Sul tema vedi *ex multis*, ALSTON, *Non -State Actors and Human Rights*, Oxford, 2005; CLAPHAM, *Human Rights Obligations of Non State Actors*, Oxford, 2010.

³¹⁴ SEPULVEDA, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp, Oxford, 2003, p. 282; SKOGLY, *Beyond National Borders*, cit., p.191. Sul punto v. estensivamente DESIERTO che accoglie il paradigma della dovuta diligenza per fondare un obbligo positivo dello stato di prevenire le violazioni extraterritoriali dei diritti ESC in stati terzi imputabili a multinazionali. "„Where the State Party to the ICESCR is shown to be in a position to have the capacity to influence extraterritorial conduct of corporations registered in its jurisdiction, there may be the basis to hold such State Party internationally responsible if it does not discharge due diligence responsibilities to monitor such conduct". DESIERTO, *op.cit.*, p.133. Per un'opinione di segno opposto v. JOSEPH, *Corporations and Transnational Human Rights Litigation*, Oxford, 2004, p.12. Secondo l'autrice il diritto internazionale dei diritti umani non si sarebbe ancora a tal punto evoluto "„as to hold States responsible for the actions of their non-government citizens, including corporate nationals, abroad. Home States are not currently liable in international human rights law for failing to prevent, punish, or otherwise regulate the delinquencies of their TNC's overseas obligations. In the absence of such a legal obligation, home States have been reluctant to regulate extraterritorial activities of their TNC's ; they may perceive that such regulation put their corporations at a competitive disadvantage with other countries' corporations". Della stessa opinione contraria all'esistenza di un vero e proprio obbligo di proteggere dagli atti lesivi imputabili ad attori non statali è anche il Rappresentante Speciale per diritti umani e imprese, John

Il progressivo riconoscimento della responsabilità degli Stati d'origine per l'operato di multinazionali in Paesi terzi è venuto tradizionalmente in rilievo in una serie di *general comments*, per poi acquisire maggiore spazio in svariate osservazioni conclusive di recente adozione, a dimostrazione della crescente importanza del tema delle violazioni extraterritoriali dei diritti umani ad opera di attori economici privati.

In quest'ottica, il Comitato sui diritti ESC si è occupato della responsabilità dello Stato per atti e omissioni di attori non statali, suscettibili di condurre alla violazione dei diritti economici, sociali e culturali in Stati terzi nel *General Comment 14* secondo cui gli Stati parti al Patto:

“should prevent third parties from violating the rights protected under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means, in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law”³¹⁵.

L'obbligo di prevenire la violazione oltre confine dei diritti economici, sociali e culturali è stato poi ulteriormente ribadito nel *General Comment 19* sulla sicurezza sociale in cui l'organo di controllo si è pronunciato nel senso che gli Stati Parti del Patto “should extraterritorially protect the right to social security by preventing their own citizens and national entities from violating this right in other countries”³¹⁶.

Per quanto riguarda, nello specifico, l'obbligo degli stati di proteggere i diritti umani dall'operato di attori economici privati, l'organo di monitoraggio del Patto sui diritti ESC nel recente *Statement on the obligations of States parties regarding the corporate sector and economic, social and cultural rights* ha inoltre statuito che le Parti contraenti “...should also take steps to prevent human rights contraventions abroad by corporations that have their main seat un-

Ruggie, secondo il quale “current guidance from international human rights bodies suggests that States are not required to regulate the extraterritorial activities of business incorporated in their jurisdiction, nor are they generally prohibited from doing so provided there is a recognized jurisdictional basis, and that an overall test of reasonableness is met”. Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business practices*, John Ruggie, UN Doc. A/HRC/8/5, 22 aprile 2009, par.19.

³¹⁵ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health*, cit., par. 39. Vedi inoltre Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 15, The Right to Water*, cit., par. 31.

³¹⁶ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 19, The Right to Social Security*, cit., par. 54.

der their jurisdiction, without infringing the sovereignty or diminishing the obligations of host states under the Covenant”³¹⁷.

L’obbligo extraterritoriale *to protect* da atti lesivi dei diritti umani posti in essere da attori non statali, obbligo solo genericamente annunciato nei *general comments* prima citati, ha assunto poi più ampia concretezza, come anticipato, in recenti osservazioni conclusive successive alla disamina dei rapporti periodici degli Stati parti del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

In particolare, per ciò che concerne gli investimenti condotti in Stati terzi per il tramite di imprese multinazionali, il Comitato ha richiamato diversi Paesi ad intervenire per prevenire gli effetti extraterritoriali dei comportamenti di attori privati sui quali essi esercitino influenza o controllo.

A tal riguardo, nelle osservazioni dirette nei confronti dell’Austria l’organo di monitoraggio ha intimato allo Stato “..to ensure that all economic, social and cultural rights are fully respected and rights holders adequately protected in the context of corporate activities, including by establishing appropriate laws and regulations, together with monitoring, investigation and accountability procedures to set and enforce standards for the performance of corporations, as underlined in the Committee’s statement on the obligations of States parties regarding the corporate sector and economic, social and cultural rights (E/C.12/2011/1)”³¹⁸.

Allo stesso modo, il Comitato ha richiamato la Cina ad intraprendere misure per assicurare che le imprese multinazionali aventi la nazionalità dello Stato rispettino i diritti economici, sociali e culturali nelle operazioni economiche condotte oltre confine. In quest’ottica, seppure attraverso l’utilizzo di un linguaggio meno incisivo rispetto a quanto visto nelle osservazioni rivolte all’Austria, l’organo di controllo ha raccomandato allo Stato di stabilire “..clear regulatory framework for companies operating in the State party to ensure that their activities promote and do not negatively affect the enjoyment of economic, social and cultural human rights e ad adottare.. appropriate legislative and administrative measures to ensure the legal liability of companies and their subsidiaries operating in or managed from the State party’s territory regarding violations of economic, social and cultural rights in the context of their projects abroad”³¹⁹.

³¹⁷ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Statement on the Obligations of State Parties Regarding the Corporate Sector and Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/C.12/2011/1, par. 5.

³¹⁸ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Austria*, UN Doc. E/C.12/AUT/CO/4, 29 novembre 2013, par. 12.

³¹⁹ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations China*, UN Doc. E/C.12/CHN/CO/2, 13 giugno 2014, par. 13-14.

È interessante inoltre notare come l'attività di monitoraggio del Comitato in merito all'obbligo delle Parti contraenti di controllare l'operato di attori economici privati si sia ulteriormente estesa ad una pluralità di entità in concreto capaci di ledere i diritti umani oltre i territori, e ciò appunto per il tramite del supporto politico, economico, finanziario prestato dagli Stati d'origine.

A tal proposito, il Comitato ha richiamato l'attenzione degli Stati sulle violazioni extraterritoriali dei diritti ESC imputabili a svariati attori, tra cui fondi sovrani di investimento, agenzie di credito all'esportazione, tutti enti a vario titolo supportati dai rispettivi Stati. Nello specifico, ci pare interessante segnalare le raccomandazioni rivolte alla Norvegia in cui il Comitato si doleva della circostanza secondo cui “ ..the various steps taken by the State party in the context of the social responsibility of the Government Pension Fund Global have not included the institutionalization of systematic human rights impact assessments of its investments..,” ragione per cui si raccomandava allo stato parte di assicurare “..that investments by the Norges Bank Investment Management in foreign companies operating in third countries are subject to a comprehensive human rights impact assessment (prior to and during the investment)”³²⁰.

Gli effetti dei comportamenti degli attori privati e le relative violazioni dei diritti umani in Stati terzi sono stati inoltre oggetto di studi da parte del Rappresentante Speciale delle Nazioni Unite per i diritti umani e imprese, John Ruggie. Nel suo *Protect, Respect and Remedy Framework for Business and Human Rights*, Il Rappresentante Speciale, pur dicendosi scettico sulla esistenza di un vero e proprio obbligo degli Stati volto a prevenire i comportamenti degli attori privati, suggerisce una serie di principi e buone prassi finalizzate a proteggere gli individui dagli atti e le omissioni di questi ultimi, capaci di pregiudicare il godimento dei diritti umani.

La necessità di delineare con maggiore chiarezza il contenuto degli obblighi di diligenza degli Stati nell'ambito del commercio internazionale ha più tardi indotto il Consiglio dei diritti umani ad adottare i *Guiding Principles on Business and Human Rights*, principi il cui contenuto è stato successivamente messo a sistema, tra gli altri, da Olivier De Schutter, nello studio condotto nel 2012 dal titolo *Human Rights Due Diligence: The Role of States*, in collaborazione con la *European Coalition for Corporate Justice* e il *Canadian Network of Corporate Accountability*³²¹.

Tutti gli strumenti citati indicano la progressiva formazione di un obbligo di diligenza in capo agli Stati Parti ai trattati teso alla regolazione della condotta

³²⁰ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Norway*, UN Doc. E/C.12 UN Doc. E/C.12/NOR/CO/5, 13 dicembre 2013, par. 6.

³²¹ DE SCHUTTER, RAMASTRY, TAYLOR, THOMPSON, *Human Rights Due Diligence: The Role of States*, 2012, Report consultabile su www.accountabilityroundtable.org.

di attori privati. L'intero catalogo di pratiche e linee guida volte al contenimento e alla prevenzione dei possibili effetti pregiudizievoli sui diritti umani derivabili dal commercio condotto dagli Stati, ci pare possa essere inteso come parametro di riferimento nel valutare l'adempimento dell'obbligo generale di assistenza e cooperazione di cui all'articolo 2 (1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

Le indicazioni ricavabili dalla breve analisi della prassi sin qui condotta sembrano così valorizzare la capacità dello Stato di influenzare il comportamento degli attori economici privati, al fine di fondare l'eventuale responsabilità delle Parti contraenti al Patto sui diritti economici, sociali e culturali oltre confine per la violazione di diritti umani.

Se il paradigma della *due diligence* e della capacità di influenzare il contegno degli attori economici privati sembrerebbe costituire lo schema dottrinale maggiormente favorevole alla estensione degli obblighi degli Stati, (così come riscontrato nella disamina delle pronunce del Comitato sui diritti ESC), ci pare interessante notare come le caratteristiche e la fisionomia del dovere di diligenza in questione siano più agevolmente rilevabili, ancora una volta, grazie all'analisi della prassi esterna al Patto sui diritti economici, sociali e culturali³²².

In quest'ottica, alcuni autori si richiamano alla giurisprudenza di altri organi internazionali al fine di individuare i termini di una relazione giurisdizionale tra lo Stato, responsabile del mancato contegno preventivo sugli attori non statali, e gli individui lesi da atti o omissioni imputabili a questi ultimi³²³.

³²² Sul punto cfr. DESIERTO, secondo la quale al fine di rispondere al quesito sulla applicabilità extraterritoriale del trattato di nostro interesse, "...much will turn on the nature and scope of the State Party's due diligence in preventing foreseeable violations of the ICESCR in other States by corporations registered in the State Party". DESIERTO, *op cit.*, p. 132.

³²³ Vedi per tutti RYNGAERT, *Jurisdiction, Towards a Reasonableness Test*, in LANGFORD, VANDENHOLE, SCHEININ, VAN GENUGTEN (a cura di), *Global Justice, State Duties*, cit., pp. 192-212. Si noti, peraltro, come la valorizzazione dei concetti della influenza decisiva e del dovere di diligenza risponde qui alla finalità di superare le anomalie derivanti dalla stringente applicazione delle norme in materia di imputazione soggettiva degli attori privati allo Stato così come ricavabile dalla interpretazione fornita dalla Corte Internazionale di Giustizia. Si pensi, per un esempio, al caso *Nicaragua c. Stati Uniti*. Nella decisione in oggetto la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla riconducibilità agli Stati Uniti delle violazioni dei diritti umani perpetrate dai ribelli nicaraguensi, giungeva ad escludere la responsabilità dello Stato, nonostante il sostegno economico e logistico ad essi fornito, e ciò sulla base della impossibilità di rilevare una relazione di completa dipendenza e controllo tra lo Stato e gli stessi ribelli. Così, secondo la Corte, "United States participation, even if preponderant or decisive, in the financing, organizing, training, supplying and equipping of the Contras, the selection of its military or paramilitary targets, and the planning of the whole of its operation, is still insufficient in itself, on the basis of the evidence in the possession of the Court, for the purpose of attributing to the United States the acts committed by the contras in the course of their military or paramilitary operations in Nicaragua. All the forms of United States participation mentioned above, and even the general control by the respondent State over a force with a high degree of

Indicazioni significative sull'obbligo dello Stato di proteggere i diritti ESC dall'operato di attori non statali in un contesto extraterritoriale sono ad esempio riscontrabili nella sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo nel caso *Catan e altri c. Moldova e Russia*.

Nella specie la Corte si pronunciava sulla responsabilità della Russia per il supporto e l'influenza prestata alla Repubblica separatista della Transnistria, alla quale erano attribuibili una serie generalizzata di violazioni della Convenzione nei riguardi di alcuni studenti di etnia rumeno/moldava (abitanti della regione oggetto di rivendicazione da parte del regime separatista), privati della possibilità di studiare e frequentare scuole di lingua rumena.

Nel caso in esame, la Corte Europea dei diritti dell'uomo considerava decisivo ai fini della sussistenza della *jurisdiction* non tanto il controllo come parametro fondante l'applicazione extraterritoriale della Convenzione, quanto la capacità dello Stato di influenzare il comportamento degli attori non statali, ritenuti responsabili della violazione del diritto all'istruzione degli studenti moldavi garantito dall'art. 2 del primo protocollo alla Convenzione.

Ed invero, ad opinione della Corte, nel caso in esame non appariva necessario determinare se il governo russo esercitasse un controllo dettagliato sull'operato del regime separatista. Sulla scorta del continuo supporto militare, politico ed economico fornito alla Repubblica Moldava di Transnistria, la Russia veniva ritenuta responsabile per la violazione del diritto all'istruzione degli studenti moldavi³²⁴.

La sentenza in esame sembrerebbe dunque mostrare come il paradigma della influenza decisiva offra un più funzionale criterio normativo affinché gli Stati possano essere comunque ritenuti responsabili delle azioni degli attori privati in grado di operare in ragione del supporto politico ed economico ad essi fornito. Nella specie, l'accoglimento del modello della influenza decisiva, aiuta a

dependency on it, would not in themselves mean, without further evidence, that the United States directed or enforced the perpetration of the acts contrary to human rights and humanitarian law alleged by the applicant State. Such acts could well be committed by members of the contras without the control of the United States. For this conduct to give rise to legal responsibility of the United States, it would in principle have to be proved that that State had effective control of the military or paramilitary operations in the course of which the alleged violations were committed.” Corte Internazionale di Giustizia, *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Merits), sentenza del 27 giugno 1986, par. 115.

³²⁴ Sul punto la Corte si pronunciava nel senso che: “It is not necessary to determine whether or not Russia exercised detailed control over the policies and actions of the subordinate local administration. By virtue of its continued military, economic and political support for the “MRT”, which could not otherwise survive, Russia incurs responsibility under the Convention for the violation of the applicants’ rights to education”; Corte europea dei diritti umani, *Catan e altri c. Moldavia e Russia*, [GC], ricorsi n. 43370/04, 8252/05 e 18454/0, sentenza del 19 ottobre 2012, par. 150.

meglio individuare un *link* giurisdizionale che operi pur in assenza di un controllo dettagliato su ogni singola operazione degli attori economici privati. Il risultato è in definitiva quello di ritenere indirettamente responsabile lo Stato per la commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani oltre il territorio dello Stato.

Particolarmente importante in questo contesto è anche la sentenza della Corte internazionale di giustizia nel caso relativo all'applicazione della Convenzione sul Genocidio (*Bosnia c. Serbia*), ove la Corte ha discusso dell'obbligo di prevenire il genocidio come di un vero e proprio dovere di *due diligence*.

Il passaggio della Corte, per la rilevanza delle indicazioni fornite, ci sembra meritevole di essere interamente riportato:

“A State does not incur responsibility simply because the desired result is not achieved; responsibility is however incurred if the State manifestly failed to take all the measures to prevent genocide which were within its power, and which might have contributed to preventing the genocide. In this area the notion of due diligence, which calls for an assessment in concreto, is of critical importance. Various parameters operate when assessing whether a State has duly discharged the obligation concerned. The first, which varies greatly from one State to another, is clearly the *capacity to influence* effectively the action of persons likely to commit, or already committing, genocide. This capacity itself depends, among other things, on the geographical distance of the State concerned from the scene of the events, and on the strength of the political links, as well as links of all other kinds, between the authorities of that State and the main actors in the events. The State's capacity to influence must also be assessed by legal criteria, since it is clear that every State may only act within the limits permitted by international law; seen thus, a State's capacity to influence may vary depending on its particular legal position vis-à-vis the situations and persons facing the danger, or the reality, of genocide. On the other hand, it is irrelevant whether the State whose responsibility is in issue claims, or even proves, that even if it had employed all means reasonably at its disposal, they would not have sufficed to prevent the commission of genocide. As well as being generally difficult to prove, this is irrelevant to the breach of the obligation of conduct in question”³²⁵.

I parametri normativi in concreto individuabili in tale sentenza potrebbero essere analogamente utilizzati per riempire di contenuto l'obbligo di prevenzione dello Stato d'origine nei confronti delle imprese multinazionali capaci di violare i diritti economici, sociali e culturali di individui situati in Stati terzi. Il concetto di diligenza elaborato dalla Corte in merito alla responsabilità dello

³²⁵ Corte Internazionale di Giustizia, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, sentenza del 26 febbraio 2009, par. 430.

Stato serbo, (per avere mancato di prevenire il genocidio ascrivibile ai gruppi paramilitari serbo-bosniaci), si rivela difatti interessante al fine di comprendere le caratteristiche di un più generale obbligo preventivo di diligenza nell'intera materia dei diritti umani³²⁶.

In conclusione, si può notare come la prassi del Comitato e degli organi di controllo istituiti in seno alle Nazioni Unite, nonché le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza rilevante di altri sistemi di tutela esterni al Patto sui diritti ESC, mostrino una linea di tendenza verso il riconoscimento di obblighi di prevenzione delle violazioni dei diritti umani commesse da attori privati su cui lo Stato eserciti autorità, o di cui sia capace di influenzare il comportamento. I risultati qui raggiunti farebbero così propendere per l'accoglimento di un paradigma dottrinale che valorizzi la contestuale applicabilità dei criteri della diligenza e dell'influenza decisiva esercitabili sull'attore privato al fine di prevenire la violazione di diritti economici, sociali e culturali in Stati terzi.

6. *L'evoluzione dei modelli di applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali al di là del paradigma territoriale di protezione dei diritti umani*

Come abbiamo avuto modo di notare nel corso dell'analisi sopra proposta, il Comitato e gli altri organi di controllo hanno in un primo momento esteso al Patto sui diritti economici, sociali e culturali i criteri classici elaborati nella prassi sui diritti civili e politici, aderendo alla visione tradizionale del controllo di un territorio quale esempio tipico di giurisdizione extraterritoriale³²⁷. Successivamente tali organi hanno interpretato le disposizioni in materia di assistenza e cooperazione internazionale contenute nel trattato come idonee a fondare una possibile estensione extraterritoriale degli obblighi ivi previsti.

Sebbene in un primo tempo legate esclusivamente alla nozione di cooperazione allo sviluppo, e al concetto di *development aid*, le norme in materia di assistenza e cooperazione internazionale, ed in particolare l'articolo 2(1) del Patto sui diritti ESC, sono state dunque ritenute utili a vincolare gli Stati al rispetto

³²⁶ Sull'obbligo di *due diligence* e prevenzione dei comportamenti degli attori privati in un contesto extraterritoriale vedi inoltre Corte Inter-Americana dei diritti umani, *Velásquez-Rodríguez c. Honduras*, sentenza del 29 Luglio 1988, par.172. "An illegal act which violates human rights and which is initially not directly imputable to a State (for example, because it is the act of a private person or because the person responsible has not been identified) can lead to international responsibility of the State, not because of the act itself, but because of the lack of due diligence to prevent the violation or to respond to it as required by the Convention".

³²⁷ V. *supra*, Sez. I, par.4-4.4.

di una serie di obblighi di protezione e promozione dei diritti umani in un contesto extraterritoriale in una pluralità di contesti eterogenei.

Se ciò è avvenuto in ognuno dei settori di cui abbiamo trattato con delle peculiarità sue proprie, ci pare di potere affermare che tale fenomeno risponda ad una logica precisa, ossia l'emersione nella prassi, seppur in larga parte di *soft law*, di una tendenza al riconoscimento di obblighi positivi degli Stati finalizzati al contenimento e alla mitigazione degli effetti delle attività economiche capaci di violare i diritti umani in Stati terzi.

La prassi dei sistemi di tutela dei diritti umani di cui ci siamo occupati sembrerebbe così propendere per una reinterpretazione delle disposizioni in materia di assistenza e cooperazione internazionale come suscettibili di imporre obblighi di diligenza in capo agli Stati in un contesto extraterritoriale.

Ed in effetti, a seguito della analisi qui effettuata, ci sembra possibile rilevare come la giurisprudenza internazionale si stia muovendo verso l'emancipazione dal criterio del controllo territoriale come unico paradigma che consenta l'applicazione extraterritoriale del Patto sui diritti ESC, orientandosi invece verso la valorizzazione di modelli di *due diligence*³²⁸. Una tale posizione ha evidentemente a che fare con il tentativo, rintracciabile in dottrina e nella prassi, volto ad identificare una cornice teorica e normativa in grado di temperare gli effetti dell'attuale ordine economico internazionale sul godimento dei diritti umani di individui situati in Stati terzi.

Al fine di rendere operativo il Patto sui diritti ESC in un contesto extraterritoriale, l'articolo 2 (1) e le disposizioni in materia di assistenza e cooperazione internazionale potrebbero dunque essere interpretate come norme idonee a ricomprendere ulteriori ipotesi di condotta rilevanti in un contesto extraterritoriale rispetto a quelle finora enucleate dalla giurisprudenza in materia di diritti civili e politici.

I criteri della diligenza e della influenza decisiva giocano così un ruolo fondamentale per comprendere la fisionomia della categoria normativa della *jurisdiction* nel caso di violazioni extraterritoriali dei diritti economici, sociali e culturali³²⁹. Il mancato adempimento di obblighi positivi di influenza e diligenza per la protezione dei diritti ESC oltre confine sarebbe così in grado di viola-

³²⁸ Sul tema della *due diligence* vedi estensivamente l'opera di PISILLO MAZZESCHI, *Due Diligence e Responsabilità Internazionale degli Stati*, Milano, 1989.

³²⁹ Sul punto cfr. Gondek: "It is submitted that the possibility to influence the situation of esc rights abroad must be one of the factors in determining the extent of extraterritorial obligations under ICESCR, which again is similar to the case of treaties on civil and political rights and testifies the interconnectedness between the two set of rights." GONDEK, *The Reach of Human Rights in a Globalizing World* cit., p. 378. Vedi anche GIACCA, secondo cui "...in the absence of effective control or authority over a territory, exercise of power with foreseeable extraterritorial effects on the enjoyment of human rights could be regarded as entailing human rights obligations"; GIACCA, *Economic, Social and Cultural Rights*, cit., p.147.

re il dovere di assistenza e cooperazione di cui all'articolo 2(1) del Patto e dare vita alla responsabilità internazionale dello Stato per la commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani.

Il parametro della *due diligence*, come abbiamo visto, è stato accolto nella prassi del Comitato, ma appare altresì ricavabile, come notato, dall'analisi di pronunce relative ad ulteriori sistemi di tutela dei diritti umani di natura universale e regionale. La giurisprudenza prodotta da altri organi internazionali di natura giurisdizionale o para-giurisdizionale sembrerebbe infatti propendere per l'adozione dei parametri della *due diligence* e della influenza decisiva al fine di fondare un discorso sulla extraterritorialità dei trattati sui diritti umani.

Più problematico è tuttavia capire quale sia in concreto il grado di diligenza richiedibile allo Stato. Se è possibile riscontrare qualche indicazione di ordine generale in una serie di osservazioni e pronunce, (come sappiamo, di carattere raccomandatorio, in linea con la natura delle procedure di monitoraggio del Comitato), più puntuali indicazioni sulle caratteristiche degli obblighi di diligenza appaiono ricavabili dalla rilevante prassi regionale e universale in materia di diritti umani. Il problema appare dunque quello di identificare in concreto la diligenza dovuta ai sensi del diritto internazionale.

In definitiva, la sfida che si pone nel campo dei diritti ESC appare quella di individuare una teoria di riferimento, e ciò soprattutto in tutti quei casi che difettano della presenza dello Stato sul territorio altrui e che costituiscono in verità il campo di ipotesi privilegiato in cui viene in rilievo l'applicabilità del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

CAPITOLO III

COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E OBBLIGHI EXTRATERRITORIALI DEGLI STATI IN MATERIA DI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1. 1. Gli obblighi territoriali ed extraterritoriali nelle operazioni di finanziamento allo sviluppo. *Case Study: The Ship Export Campaign*. La cancellazione del debito estero da parte della Norvegia nei confronti dell'Ecuador. – 1.2. Il principio della responsabilità condivisa nelle operazioni di finanziamento allo sviluppo. – 2. Cooperazione bilaterale allo sviluppo con Stati terzi. *Case Study: Il finanziamento di attività di land grabbing in Cambogia*. – 2.1. Responsabilità indiretta e complicità con lo Stato territoriale nella violazione di diritti economici, sociali e culturali nelle operazioni di cooperazione internazionale. – 2.1.1. Segue. Sugli obblighi dello Stato territoriale. – 2.1.2. Segue. Sugli obblighi dello Stato finanziatore. – 2.2. Diritto all'abitazione, obblighi extraterritoriali nelle operazioni di cooperazione allo sviluppo e prassi degli organi di controllo delle Nazioni Unite. – 3. *The Right to Health*. Obblighi di assistenza e cooperazione internazionale ed imposizione di condizionalità nell'aiuto allo sviluppo. *Case Study: La vicenda della Global Gage Rule e la violazione del diritto alla salute*. – 3.1. Gli obblighi internazionali relativi al finanziamento del diritto alla salute. L'obbligo di condurre le attività di cooperazione allo sviluppo in linea con le disposizioni del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. – 4. Prime conclusioni sulla prassi di cooperazione bilaterale allo sviluppo in Stati terzi. – 5. La responsabilità statale per le attività di cooperazione multilaterale allo sviluppo in seno ad istituzioni e organizzazioni internazionali. – 6. Gli obblighi extraterritoriali degli Stati per la protezione dei diritti umani nelle attività di cooperazione economica oltre confine. La prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali. – 7. Il progressivo riconoscimento di obblighi positivi nei confronti di attori non statali per la tutela dei diritti economici, sociali e culturali nelle operazioni di cooperazione allo sviluppo. – 8. Considerazioni conclusive. Obblighi positivi e responsabilità statale per l'operato di attori non statali. L'accoglimento dei criteri di influenza decisiva e dovuta diligenza.

1. Introduzione

Come anticipato nel corso della trattazione, l'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo nei rapporti bilaterali tra Stati e nei contesti multilaterali in seno alle istituzioni finanziarie internazionali costituisce campo privilegiato per l'analisi della natura degli obblighi in materia di protezione dei diritti dell'uomo discendenti dai trattati sui diritti economici, sociali e culturali (ESC)³³⁰.

³³⁰ Per alcuni riferimenti generali al tema del diritto internazionale allo sviluppo vedi *ex multis*, ALSTON, *Development and the Rule of Law: Prevention versus Cure as a Human Rights*

L'assistenza e il supporto economico bilaterale, così come i progetti di cooperazione multilaterale condotti in particolare attraverso la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, incidono, com'è noto, in maniera significativa sulla capacità degli Stati destinatari degli aiuti allo sviluppo di perseguire liberamente le proprie politiche economiche, determinando un impatto significativo sul godimento dei diritti umani delle popolazioni di tali Stati³³¹.

I progetti di riforma economica portati avanti dalle istituzioni finanziarie internazionali attraverso i programmi di aggiustamento strutturale o i c.d. *poverty reduction strategy papers*, attuati mediante l'utilizzo di "condizionalità" per l'ottenimento di finanziamenti da parte degli Stati, e sovente per il contestuale risanamento del debito estero, costituiscono esempi emblematici dei potenziali effetti pregiudizievoli delle politiche di aiuto allo sviluppo in Paesi terzi³³².

Se è vero che i finanziamenti e i prestiti concessi dagli Stati a livello bilaterale o per il tramite della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale sono primariamente volti a incrementare la crescita economica, produrre reddito e risanare il debito accumulato dai Paesi beneficiari, gli stessi promuovono altresì l'implementazione nei Paesi terzi di politiche di libero mercato, tra cui privatizzazioni, abolizione delle barriere commerciali, introduzione di tariffe obbligatorie per l'utilizzo di pubblici servizi; tutte misure che finiscono per produrre un deterioramento considerevole della capacità dello Stato destinatario dell'aiuto di fare fronte agli obblighi di tutela dei diritti economici, sociali e culturali della propria popolazione³³³.

Strategy, International Commission of Jurist, 1981; ABI-SAAB, *Le Droit au développement*, in *Annuaire suisse de droit international*, 1988, pp. 9-24; SEN, *Development as Freedom*, Oxford, 1999; DE FEYTER, *World Development Law: Sharing Responsibility for Development*, Boston-Antwerp, 2001; BEDJAOUI, *L'humanité en quête de paix et de développement*, *Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours*, Vol. 325, 2006, pp.9-542; VENTURINI, (a cura di), *Le nuove forme di sostegno allo sviluppo nel diritto internazionale*, Torino, 2009; MARKS, *Human Rights and Development*, in JOSEPH-McBETH (a cura di), *Research Handbook on International Human Rights Law*, Cheltenham Glos, UK, 2010, pp.167-196.

³³¹ Sul tema cfr. estensivamente SKOGLY, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London, 2001.

³³² Sul punto diffusamente MAC DARROW, *Between Lights and Shadows: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Oxford, 2003; LYON, 'Discourse in Development: A Post-Colonial "Agenda" for the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights', in *American Journal of Gender, Social Policy and Law*, 2002, pp. 535-579.

³³³ Sugli effetti delle politiche di cooperazione allo sviluppo sui diritti umani v. il *General Comment 2* ove il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali riconosce che le attività di cooperazione con Stati terzi "...do not automatically contribute to the promotion of respect for economic, social and cultural rights. Many activities undertaken in the name of "development" have subsequently been recognized as ill-conceived and even counterproductive in human rights terms". A questo proposito l'organo di controllo richiama gli Stati e le Agenzie delle Nazioni Unite sull'importanza di condurre le operazioni di cooperazione allo sviluppo con Stati terzi in conformità con gli obblighi discendenti dai trattati sui diritti dell'uomo, ed in

In altri termini, lungi dal promuovere la riduzione della povertà e degli squilibri fiscali, le misure intraprese dagli Stati a livello bilaterale e in seno alle istituzioni finanziarie internazionali, volte ad implementare la crescita economica e la ristrutturazione del debito estero attraverso l'imposizione di condizionalità, producono spesso conseguenze disastrose sul godimento dei diritti umani nei Paesi beneficiari degli aiuti allo sviluppo.

Come evidenziato dall'*Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*:

“While it is generally accepted that external finance (including foreign loans) can contribute to countries' development, excessive debt burdens continue to be a significant obstacle both to development and the realization of human rights, particularly economic, social and cultural rights, as well as the attainment of the Millennium Development Goals, in developing countries. Studies indicate that some countries spend more each year on servicing debt than they do on the basic needs of their people or on human rights-related public services, such as education and health care, combined. The gains from debt relief are often diluted by other factors, including conditions attached to debt relief and the lack of competitiveness of developing countries in an unequal global trading environment. High debt repayments and the conditions attached to debt relief and new loans - which typically limit public spending (even at the expense of funding essential public services, such as education and health care), promote economic liberalization (including privatization of public enterprises, investment deregulation and the introduction of user fees for access to public services) and prioritize debt service over fulfilment of basic needs - have not only exacerbated poverty, they have also had a particularly severe impact on access to education and health care in developing countries”³³⁴.

La capacità degli Stati di incidere significativamente sul godimento dei diritti umani nelle operazioni di cooperazione allo sviluppo con Stati terzi impone così di interrogarsi sulla portata degli obblighi discendenti dai trattati sui diritti dell'uomo, ed in particolare sulla natura e operatività dell'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale enunciato nel Patto sui diritti economici,

particolare dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 2 International Technical Assistance Measures* cit., par. 8. L'adozione di un c.d. *human right based approach to development* in risposta agli effetti negativi della globalizzazione economica ha caratterizzato e continua a caratterizzare il discorso sulla responsabilità degli Stati e delle Agenzie Internazionali delle Nazioni Unite per le attività intraprese nell'ambito della cooperazione allo sviluppo con Stati terzi.

³³⁴ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Cephias Lumina, A/HRC/11/10, 3 aprile 2009, par. 24-26.

sociali e culturali in tali contesti. Più specificamente, bisogna domandarsi se gli Stati Parti del trattato possano ritenersi responsabili per le loro attività di cooperazione allo sviluppo condotte al di fuori della sovranità territoriale, o che abbiano effetti pregiudizievoli sul godimento dei diritti umani di soggetti situati oltre confine.

Se è vero che in linea con il diritto internazionale la responsabilità per la realizzazione dei diritti umani è in primo luogo di competenza dello Stato territoriale, gli organi internazionali di controllo deputati alla salvaguardia dei diritti dell'uomo hanno tuttavia variamente interpretato gli obblighi discendenti dai trattati sui diritti umani come aventi anche natura extraterritoriale.

La protezione dei diritti umani nell'ambito delle attività di cooperazione bilaterale e multilaterale allo sviluppo si caratterizzerebbe, in particolare, per la contemporanea imposizione di vincoli in capo alla pluralità degli Stati impegnati nei progetti di cooperazione, e ciò in ossequio al dovere di uniformarsi all'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale enunciato nei trattati a protezione dei diritti economici, sociali e culturali.

In tale contesto, la disposizione di cui all'articolo 2(1) del Patto sui diritti ESC sarebbe così in grado di imporre agli Stati l'obbligo di rispettare, proteggere e promuovere i diritti umani nelle attività di cooperazione allo sviluppo i cui effetti si riverberino in Stati terzi.

L'analisi di alcuni casi di studio che ci apprestiamo a condurre nelle pagine seguenti, relativi ad attività di cooperazione economica condotte da Stati industrializzati, autonomamente o per il tramite di organizzazioni e istituzioni finanziarie internazionali, appare particolarmente significativa al fine di comprendere la natura degli obblighi discendenti dai trattati sui diritti dell'uomo nel contesto delle operazioni di cooperazione allo sviluppo in Paesi terzi.

Il capitolo in esame si pone dunque l'obiettivo di analizzare gli obblighi extraterritoriali delle Parti contraenti del Patto sui diritti ESC nel contesto delle operazioni di cooperazione allo sviluppo suscettibili di pregiudicare il godimento dei diritti umani oltre confine.

A seguito della disamina dettagliata di alcuni casi relativi specificamente ad attività di finanziamento allo sviluppo di natura bilaterale, e agli effetti sui diritti ESC delle popolazioni destinatarie degli aiuti, l'analisi si concentrerà brevemente sulla problematica della responsabilità degli Stati per la violazione dei diritti umani in Paesi terzi compiuta per il tramite di organizzazioni e istituzioni finanziarie internazionali. Si può sin d'ora anticipare che se la prassi in materia di cooperazione allo sviluppo ricavabile dalle pronunce del Comitato sui diritti ESC e dagli ulteriori organismi di controllo attivi in seno alle Nazioni Unite fornisce delle indicazioni relativamente significative sulla natura degli obblighi degli Stati nelle attività di cooperazione bilaterale, i rispettivi impegni delle

Parti contraenti del Patto sui diritti ESC nell'ambito della partecipazione ad istituzioni o organizzazioni internazionali rimangono tuttavia di più difficile verifica e individuazione.

1.1. *Gli obblighi territoriali ed extraterritoriali nelle operazioni di finanziamento allo sviluppo. Case Study: The Ship Export Campaign. La cancellazione del debito estero da parte della Norvegia nei confronti dell'Ecuador*

La vicenda della *Ship Export Campaign* tra Norvegia ed Ecuador risale agli sviluppi maturati nel corso degli anni Settanta nell'ambito delle politiche economiche promosse dal governo norvegese e finalizzate a sostenere l'industria navale attraverso la concessione di crediti a Paesi in via di sviluppo per l'acquisto di navi norvegesi. Si tratta del primo caso in cui uno Stato europeo ha pubblicamente riconosciuto la propria corresponsabilità per gli effetti extraterritoriali delle operazioni di cooperazione bilaterale condotte con Paesi terzi³³⁵. Esso è in particolare considerato segnale emblematico degli effetti pregiudizievoli del c.d. "debito illegittimo" contratto dai Paesi in via di sviluppo nei confronti dei Paesi finanziatori, ossia dei casi in cui i prestiti concessi sotto forma di aiuto allo sviluppo, lungi dal realizzare gli obiettivi sottesi al programma di cooperazione, fungerebbero da stimolo per le economie esportatrici ad esclusivo vantaggio dei Paesi industrializzati³³⁶. In tali situazioni, il Paese destinatario del prestito sotto forma di *development aid*, onerato dall'imposizione di un debito divenuto sempre più consistente, finisce per impiegare la maggior parte delle proprie risorse economiche per la ristrutturazione del debito estero piuttosto che per la spesa sociale da destinarsi alla realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali della propria popolazione.

Tutto ciò premesso, ci pare interessante esporre in dettaglio le vicende relative al caso proposto.

³³⁵ COOMANS, KUNNEMANN, *Cases and Concepts on extraterritorial obligations in the area of economic, social and cultural rights*, Cambridge, 2012.

³³⁶ In merito alla definizione della nozione di debito illegittimo, non si riscontra una definizione condivisa unanimemente dalla dottrina a livello internazionale. Sul punto v. HOWSE, *The concept of Odious Debt in Public International Law*, UNCTAD Discussion Paper No. 185, Geneva, UNCTAD, 2007.

Secondo la definizione di Hanlon il debito illegittimo sarebbe il debito che "the borrower cannot be required to pay because the original loan or conditions attached to that loan infringed the law or public policy, or because they were unfair, improper, or otherwise objectionable." HANLON, *Defining illegitimate debt and linking its cancellation to economic justice*, Milton Keynes, Open University, 2002, p. 53.

Nel 1976, a seguito di una grave crisi del mercato navale norvegese, il Parlamento approvava la cd. *Ship Export Campaign* con l'obiettivo di supportare l'incremento delle esportazioni dell'industria navale attraverso prestiti da destinarsi a Paesi in via di sviluppo. Si trattava in particolare di prestiti erogabili attraverso il sostegno della Agenzia per il credito all'esportazione (Garanti-Instituttet for Ekksportkredditt), e finalizzati all'acquisto di navi norvegesi³³⁷. La verifica delle conseguenze economiche dell'investimento, i rischi circa la restituzione dei prestiti da parte dei Paesi destinatari, nonché i potenziali benefici in termini di aiuto allo sviluppo del progetto venivano rispettivamente demandati alla preventiva valutazione dell'Agenzia per il credito all'esportazione (GIEK) e alla *Norwegian Agency for International Development* (NORAD).

Nonostante la previsione dell'obbligatorietà delle suddette valutazioni circa la solvibilità dei Paesi beneficiari dei prestiti e del correlativo impatto in termini di aiuto allo sviluppo nei rispettivi territori, il Ministero dell'Economia norvegese decideva di procedere alla stipula di finanziamenti con ben 21 Paesi, mancando di prendere in considerazione il parere delle Agenzie sopra menzionate.

Nel periodo tra il 1978 e il 1981, l'impresa *Flota Banana Ecuatoriana* (FBE) acquistava quattro navi dalla Norvegia per un affare di circa cinquanta-sei milioni di dollari, di cui quattro milioni versati immediatamente come anticipo sul prezzo complessivo, e la rimanente parte finanziata dai crediti all'esportazione di cui sopra. Divenuta presto evidente l'incapacità dell'impresa FBE di ripagare il prestito ricevuto, l'impresa di Stato *Transave* si assumeva la responsabilità di parte del debito contratto, mentre la rimanente somma veniva rinegoziata dall'Ecuador in seno al Club di Parigi. Nel 2004 il debito dell'Ecuador nei confronti della Norvegia ammontava ad una somma cinque volte superiore a quella originariamente contratta e la spesa per il risanamento del debito era di sei volte superiore rispetto alle somme destinate alla sanità pubblica³³⁸.

Gli effetti deleteri del debito estero sull'economia dell'Ecuador divenivano così oggetto di proteste significative da parte della società civile. Nel 2001, le organizzazioni non governative *Slett U- LandsGjelda* (SLUG) e *Centro de De-*

³³⁷ Per una ricostruzione dettagliata del caso, si veda KG. Abildsnes, "Why Norway took Creditor Responsibility- the case of the Ship Export Campaign" The Norwegian Debt Campaign (SLUG) (2007), disponibile a [www. Eurodad.org](http://www.Eurodad.org). Sul caso della cancellazione del debito estero in Ecuador, v. anche MARCELLI, *Il Principio di autodeterminazione nell'epoca del dominio della finanza*, in DI STEFANO M. (a cura di) *Il Principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, Milano, 2014, pp. 137-163.

³³⁸ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Cephaz Lumina, A/HRC/11/10, cit., par. 32.

rechos Economicos y Sociales (CDES), lanciavano una campagna di protesta invitando il governo norvegese a cancellare immediatamente il debito relativo alla *Ship Export Campaign*, chiedendo inoltre l'intervento della *Commission for Civil Control of Corruption*, organo indipendente istituito dalla Costituzione ecuadoregna, affinché quest'ultima conducesse un'inchiesta sulla natura del debito tra i due Paesi.

Conformemente alle aspettative sulla natura illegittima del debito contratto dall'Ecuador nei confronti della Norvegia, la Commissione concludeva che la *Ship Export Campaign* aveva avuto l'unico scopo di fornire sussidi all'esportazione per il risanamento dell'industria norvegese, e che in nessun caso la campagna poteva considerarsi "a loan for development assistance but rather a commercial loan"³³⁹.

La Commissione affermava così che il prestito tra i due Paesi appariva in grado di violare "...the spirit and the meaning of international assistance and cooperation recognized under the International Covenant for Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), ratified by the General Assembly of the United Nations on December 16, 1966, Articles 1.2 and 11.1, because international economic cooperation should be based on the principal of mutual benefit and should prevent denying a people its own means of subsistence without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation"³⁴⁰.

Sulla base delle predette motivazioni, la Commissione invitava dunque le autorità nazionali, attraverso gli appositi canali diplomatici, a richiedere alla Norvegia l'integrale cancellazione del debito vantato nei confronti dell'Ecuador all'interno del Club di Parigi, debito da considerarsi illegittimo per le ragioni sopramenzionate.

Il 2 ottobre 2006, dopo anni di pressioni da parte della società civile norvegese ed internazionale, il Ministro per lo Sviluppo Economico annunciava la cancellazione unilaterale del debito contratto dall'Ecuador nell'ambito della *Ship Export Campaign*, dichiarando la corresponsabilità della Norvegia per quella che veniva definita "*a development policy failure*", e riconoscendo la violazione delle norme interne che avrebbero imposto la valutazione dei rischi connessi all'investimento e l'analisi sui potenziali benefici del programma di assistenza allo sviluppo³⁴¹.

³³⁹ Centro de Derechos Economicos y Sociales, "Upheaval in the Back Yard, Illegitimate Debts and Human Rights, The case of Ecuador- Norway" (2002), consultabile al seguente url: <http://www.ecawatch.org/problems/debt/CDES_debts.and.HR_ecuador.norway_nov2002.pdf>, p. 42.

³⁴⁰ Centro de Derechos Economicos y Sociales, "Upheaval in the Back Yard, Illegitimate Debts and Human Rights, The case of Ecuador- Norway" (2002), p. 42.

³⁴¹ Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs "Cancellation of debts incurred as a result of the Norwegian Ship Export Campaign (1976-80), Press Release No. 118/06, 02.06. 2006,

La decisione circa la cancellazione totale del debito seguiva ad una preventiva ammissione di corresponsabilità da parte della Commissione Affari Esteri del Parlamento norvegese che due anni prima si era pronunciata ritenendo che:

“the term illegitimate debt precisely points to the two-sided nature of debt where both parties have rights and duties. A rights-based development policy must therefore be willing to question lending practice and the creditors responsibility for their own actions”³⁴².

Peraltro, a conferma della volontà di assumersi la responsabilità per la cancellazione del debito illegittimo che sarebbe avvenuta di lì a poco, la nuova coalizione di governo norvegese, insediatasi nel 2005, aveva previamente espresso l'intento di impegnarsi a livello internazionale per la cancellazione del debito nei confronti dei Paesi del terzo mondo. Ed invero, secondo il governo norvegese:

“Norway must adopt an even more offensive position in the international work to reduce the debt burden of poor countries. The UN must establish criteria for what can be characterised as illegitimate debt, and such debt must be cancelled. Norway will lead the way in the work to ensure the debt cancellation of the poorest countries' outstanding debt in line with the international debt relief initiative. The costs of debt cancellation must not result in a reduction of Norwegian aid, cf. the adopted debt repayment plan. No requirements must be made for privatisation as a condition for the cancellation of debt. The Government will support the work to set up an international debt settlement court that will hear matters concerning illegitimate debt”³⁴³.

La cancellazione del debito unilaterale della Norvegia nei confronti dell'Ecuador nel caso della *Ship Export Campaign* rappresenta dunque il primo caso in cui uno Stato Parte del Patto sui diritti ESC ha ufficialmente assunto la corresponsabilità per gli effetti extraterritoriali delle politiche di cooperazione allo sviluppo condotte con Stati terzi.

La vicenda in esame appare inoltre particolarmente significativa nella misura in cui lo Stato finanziatore ha ammesso di ritenersi obbligato a condurre tali operazioni secondo il principio della responsabilità condivisa, principio che impone ad entrambe le parti in causa di valutare preventivamente gli effetti pregiudizievoli del debito e la possibilità di risanamento del medesimo non so-

[www.regjeringen.no/en/dokumenter/Cancellation-of-debts-incurred-as-a-result-of-the Norwegian-Ship-Export-Campaign-1976-80/id420457/](http://www.regjeringen.no/en/dokumenter/Cancellation-of-debts-incurred-as-a-result-of-the-Norwegian-Ship-Export-Campaign-1976-80/id420457/).

³⁴² KG. ABILDSNES, “Why Norway took Creditor Responsibility- the case of the Ship Export Campaign”, consultabile su <[www. Eurodad.org](http://www.Eurodad.org)> , p. 6.

³⁴³ *Ibidem*.

lo con riguardo al livello di povertà della nazione debitrice, ma piuttosto sulla base del principio di giustizia economica che tenga conto dell'effettiva capacità finanziaria della nazione debitrice.

Il caso appena descritto tra Norvegia ed Ecuador ha dato vita ad un interesse sempre maggiore da parte degli organi di controllo deputati alla salvaguardia dei diritti ESC per gli effetti del cd. debito illegittimo accumulato dai Paesi in via di sviluppo, e suscitato un intenso dibattito sugli obblighi internazionali per la realizzazione dei diritti umani nell'ambito delle attività di cooperazione con Stati terzi.

Dato conto della vicenda nel suo complesso, appare ora possibile tentare una qualche riflessione in merito alla natura dei doveri incombenti su entrambi gli Stati, rispettivamente parti del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, e ciò sulla base della prassi rilevante degli organi di monitoraggio dei trattati sui diritti dell'uomo, ed in particolare delle posizioni del Comitato sui diritti ESC, e delle pronunce dell' *Independent Expert* incaricato di indagare gli effetti del debito sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali.

Gli organi di controllo istituiti dai trattati in seno alle Nazioni Unite hanno difatti in svariate occasioni riconosciuto le conseguenze pregiudizievoli delle politiche di cooperazione allo sviluppo, ed in particolare degli ostacoli che un eccessivo debito pubblico comporta sulla capacità degli Stati di realizzare i diritti ESC della propria popolazione.

Ad esempio, nell'analisi del secondo Rapporto presentato dall'Ecuador, conformemente alla procedura di scrutinio dell'implementazione del trattato nei rispettivi Stati membri, il Comitato sui diritti ESC metteva in evidenza l'incapacità dello Stato membro di adempiere agli obblighi discendenti dal Patto nei confronti della propria popolazione, e ciò a causa dei pesanti oneri finanziari connessi all'eccessivo debito pubblico derivanti dall'imposizione di programmi di aggiustamento strutturale.

“The Committee takes note that the structural adjustment policies in the State party have negatively affected the enjoyment of economic, social and cultural rights by the population, particularly the disadvantaged and marginalized groups of society. It especially notes the high percentage of the annual national budget (around 40 per cent) allocated to foreign debt servicing that seriously limits the resources available for the achievement of effective enjoyment of economic, social and cultural rights”³⁴⁴.

Gli effetti pregiudizievoli sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali prodotti dalla necessità di ripagare il debito estero contratto nell'ambito

³⁴⁴ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations Ecuador*, UN Doc. E/C.12/1/Add.100, 7 giugno 2004, par. 9.

di programmi di ristrutturazione dell'economia venivano altresì documentate nelle osservazioni conclusive del 2001 nei confronti dell'Honduras ove il Comitato evidenziava che:

“The efforts of the State party to comply with its obligations under the Covenant are impeded by the fact that it is classified as a highly indebted poor country and that up to 40 per cent of its annual national budget is allocated to foreign debt servicing. The Committee also acknowledges that the structural adjustment policies in the State party have negatively affected the enjoyment of economic, social and cultural rights by the population, especially the vulnerable and marginalized groups of society”³⁴⁵.

Valutato così l'impatto dirompente del debito estero sulla capacità di adempiere al parallelo obbligo di tutela dei diritti umani, il Comitato ha ripetutamente sostenuto in svariate osservazioni conclusive la necessità per gli Stati di operare un bilanciamento tra i doveri relativi al risanamento del debito e i rispettivi obblighi in materia di diritti economici, sociali e culturali. Pur riconoscendo le difficoltà derivanti dall'imposizione di un oneroso debito pubblico e da pesanti riforme di aggiustamento strutturale, il Comitato ha invero ritenuto di raccomandare alle parti contraenti di rispettare e promuovere i diritti tutelati dal Patto in tutti gli aspetti delle negoziazioni con le istituzioni finanziarie internazionali al fine di salvaguardare il godimento dei diritti economici, sociali e culturali della propria popolazione ed in particolare delle fasce più vulnerabili della società.

Ad esempio, l'organo di controllo si è pronunciato invitando gli Stati Parti a prendere in considerazione i propri obblighi ai sensi del Patto sui diritti economici, sociali e culturali nelle relazioni con le istituzioni finanziarie, Banca Mondiale, Fondo Monetario Internazionale e Organizzazione Mondiale del

³⁴⁵ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations Honduras*, UN Doc. E/C.12/Add.57, 21 maggio 2001, par. 9-10.

Vedi anche Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Algeria* UN Doc. E/C.12/Add.71, 30 novembre 2001, par. 34, 43; *Concluding Observations Morocco*, UN Doc. E/C.12/1/Add.55, 1 dicembre 2000, par. 10, 38; *Concluding Observations Syrian Arab Republic*, UN Doc. E/C.12/1/Add.63, 24 settembre 2001, par. 29; *Concluding Observations Sudan* UN Doc. E/C.12/1/Add.48, 1 settembre 2000, par.15; *Concluding Observations Benin*, UN Doc. E/C.12/1/Add.78, 5 giugno 2002, par.7; *Concluding Observations Senegal*, UN Doc. E/C.12/1/Add.62, 24 settembre 2001, par. 10; *Concluding Observations Zambia*, UN Doc. E/C.12/1/Add.106, 23 giugno 2005, par.48; *Concluding Observations Bolivia*, UN Doc. E/C.12/1/Add.60, 21 maggio 2001, par. 9; *Concluding Observations Nepal*, UN Doc. E/C.12/1/Add.66, 24 settembre 2001, par.11; and *Concluding Observations Kyrgyzstan*, UN Doc. E/C.12/1/Add.49, 1 settembre 2000, par.10.

Commercio. Così, nelle osservazioni conclusive adottate nei confronti dell'Egitto:

“The Committee regrets that the State party does not take its obligations under the Covenant into account in its negotiations with international financial institutions. The Committee strongly recommends that Egypt’s obligations under the Covenant should be taken into account in all aspects of its negotiations with international financial institutions, like the International Monetary Fund, World Bank and the World Trade Organization, to ensure that economic, social and cultural rights, particularly of the most vulnerable groups, are not undermined”³⁴⁶.

La lettura congiunta delle osservazioni appena citate, sebbene di natura non vincolante, sembrerebbe dunque indicare che l’obbligo di rispetto, protezione e attuazione dei diritti enunciati nel trattato assumerebbe natura prioritaria e sarebbe da considerarsi prevalente rispetto agli obblighi di ristrutturazione del debito, e ciò perlomeno nelle ipotesi in cui una eccessiva destinazione di risorse a tale ultima finalità sia suscettibile di minare in maniera rilevante la capacità dello Stato di adempiere nei confronti dei propri cittadini quelle che nella prassi del Comitato vengono definite le cd. *minimum core obligations*³⁴⁷.

Il Comitato parrebbe inoltre enunciare la tesi secondo cui privilegiare gli obblighi in materia di riparazione del debito sui rispettivi obblighi socio-economici dovrebbe in ogni caso considerarsi un inadempimento dei doveri discendenti dal trattato tutte le volte in cui lo Stato metta a repentaglio la realizzazione dei diritti ESC delle fasce più vulnerabili della propria popolazione. In quest’ottica, l’obbligo di assicurare con il massimo delle risorse disponibili i diritti tutelati nel trattato, secondo la previsione della clausola generale di cui all’articolo 2(1) del Patto, comporterebbe l’onore in capo allo Stato di dimostrare di avere utilizzato tutte le risorse a sua disposizione, dando così prevalenza agli obblighi di natura socio-economica su quelli relativi alla riparazione del debito.

³⁴⁶ Si vedano ad esempio, *ex multis*, le osservazioni conclusive nei confronti del Brasile del 2001 ove si legge che “The Committee regrets that the State party does not take its obligations under the Covenant into account in its negotiations with international financial institutions. The Committee strongly recommends that Egypt’s obligations under the Covenant should be taken into account in all aspects of its negotiations with international financial institutions, like the International Monetary Fund, World Bank and the World Trade Organization, to ensure that economic, social and cultural rights, particularly of the most vulnerable groups, are not undermined”. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations Brazil*, UN Doc. E/C.12/1/Add.44, 23 maggio 2000, par. 14-28.

³⁴⁷ Sulla natura degli obblighi degli Stati Parti e sul dovere di rispetto delle cd. *core obligations* vedi estensivamente, Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 3, The Nature of States Parties’ Obligations*, cit., par.10.

In relazione al caso tra Ecuador e Norvegia, e sulla base delle indicazioni del Comitato, avendo assunto il debito di un'impresa privata come debito pubblico, e avendo destinato alla riparazione del debito con il Paese creditore una spesa sei volte maggiore rispetto a quella dedicata alla spesa per la sanità pubblica, l'Ecuador avrebbe violato le disposizioni del Patto per avere privilegiato gli oneri di ristrutturazione del debito estero rispetto alla protezione dei diritti di natura socio-economica della propria popolazione.

L'approccio degli organi di controllo relativamente alla responsabilità degli Stati per la violazione dei diritti umani nell'ambito della cooperazione economica si caratterizzerebbe, tuttavia, per il più ampio dovere degli Stati di condurre l'intera gamma di operazioni di supporto e assistenza allo sviluppo secondo un modello che tenga debitamente conto dell'intera normativa internazionale a tutela dei diritti dell'uomo. Ci si riferisce qui alla teoria del cd. *human rights based approach to development* secondo cui le operazioni degli Stati nell'ambito del sostegno ai Paesi terzi, ma più in generale le politiche di cooperazione internazionale allo sviluppo *lato sensu* considerate, dovrebbero essere improntate alla verifica del principio del rispetto, protezione e attuazione dei diritti umani quale parametro di legittimità per l'adempimento degli obblighi discendenti dagli strumenti internazionalmente rilevanti³⁴⁸. Così, l'adozione di un cd. *human rights based approach to development* imporrebbe che l'obiettivo primario delle politiche di cooperazione allo sviluppo venga valutato in termini di impatto sulla progressiva realizzazione dei diritti umani dei beneficiari delle operazioni di sviluppo.

Secondo la definizione datane dall'*Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, ad esempio, l'adozione di un c.d. *human rights based approach to development* in tema di debito estero graverebbe lo Stato beneficiario del prestito dell'obbligo di valutare preventivamente la sostenibilità del debito contratto con il Paese creditore, nonché di condurre le diverse fasi di analisi, negoziazione e ristrutturazione del debito secondo principi di pubblicità, trasparenza e responsabilità³⁴⁹. A tal riguardo il rispetto dei diritti tutelati dal Patto sui diritti ESC si tradurrebbe nell'obbligo in capo allo Stato di impegnarsi ad assicurare la piena trasparenza delle operazioni di negoziazione dei prestiti o di ristrutturazione del debito accumulato con le istituzioni finanziarie internazionali. As-

³⁴⁸ Sul punto, vedi *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies* (2003).

³⁴⁹ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Cephias Lumina, A/HRC/11/10, cit., par. 46.

sicurare il diritto di partecipazione e accesso alle informazioni sull'utilizzo dei fondi pubblici utilizzati dal governo consentirebbe inoltre l'assunzione di responsabilità dello Stato nei confronti della popolazione per l'utilizzo dei medesimi fondi.

In quest'ottica, facendo riferimento all'impatto del debito estero sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali, e all'obbligo di consentire la piena partecipazione dei cittadini dello Stato alle politiche relative al debito estero l'Esperto Indipendente ha precisato che:

“participation requires respect for and protection and fulfilment of a range of human rights, including freedom of expression, freedom of assembly, freedom of association, and the right to vote and to be elected, as well as the establishment of conditions designed to guarantee the full and informed participation of people in affected countries in the making of decisions concerning external debt and use of savings from debt relief measures. Governments of debtor countries should be responsive to the demands of their citizens that funds from debt cancellation should be utilized for the improvement of basic public services, including education and health care, and that these governments should be open and accountable to their people on the use of these funds, as well as in the contracting of new loans... Such an approach would also be in conformity with the interpretation of the *duty of international assistance and cooperation* professed by, inter alia, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Committee on the Rights of the Child”³⁵⁰.

L'obbligo di condurre le operazioni di cooperazione bilaterale e multilaterale e di gestione del debito con paesi e istituzioni finanziarie internazionali secondo i principi di trasparenza, pubblicità e responsabilità sopra enunciati si rivela così espressione dell'obbligo dello Stato di garantire i diritti ESC della propria popolazione, ma anche e soprattutto del più generale obbligo di cooperare per la realizzazione dei diritti umani, contenuto nei diversi strumenti internazionali di tutela, ed in particolare nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Secondo il Comitato, infatti, il problema delle conseguenze pregiudizievoli delle attività di cooperazione, ed in particolare del debito illegittimo, non potrebbe per sua natura essere risolto attraverso l'azione unilaterale dei singoli Paesi destinatari degli aiuti allo sviluppo ma, al contrario, soltanto attraverso una azione concertata tra questi e i singoli Stati e le Istituzioni Finanziarie Internazionali di volta in volta coinvolte³⁵¹

³⁵⁰ Ivi, par. 46-48.

³⁵¹ Specificamente in relazione al problema del debito estero, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, nel *General Comment 2*, si è espresso nel senso che “international measures to deal with the debt crisis should take full account of the need to protect economic, social and cultural rights through, inter alia, *international cooperation*. A matter which has been of particular concern to the Committee in the examination of the reports of States parties is the ad-

1.2. Il principio della responsabilità condivisa nelle operazioni di finanziamento allo sviluppo

Se in linea con il diritto internazionale dei diritti umani gli Stati sono in primo luogo onerati dall'obbligo di garantire i diritti enunciati nel Patto sui diritti ESC agli individui che si trovino sul loro territorio, gli stessi, ai sensi dell'articolo 2(1) e secondo l'interpretazione degli obblighi di assistenza e cooperazione internazionale elaborata dal Comitato sui diritti ESC, sarebbero altresì gravati del dovere di tenere conto degli effetti extraterritoriali delle politiche di cooperazione e delle loro conseguenze sulla tutela dei diritti umani di cittadini situati in Stati terzi. Ne deriverebbe quindi che per quanto concerne la responsabilità per gli effetti del debito illegittimo sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali, la valutazione della condotta dello Stato territoriale andrebbe considerata tenendo debitamente conto anche e soprattutto della parallela condotta dello Stato finanziatore, ed in particolare della capacità di quest'ultimo di influenzare l'adempimento del primo Stato dei suoi obblighi di tutela nei confronti dei propri cittadini.

Il riconoscimento del principio della c.d. *shared responsibility* nelle operazioni di cooperazione allo sviluppo, e nella gestione e risoluzione dei problemi connessi al debito estero, ha trovato riconoscimento nella Dichiarazione di Monterrey del 2002, documento approvato al fine di garantire condizioni migliori per i Paesi poveri soggetti ad eccessivo indebitamento nei confronti di Paesi industrializzati, in cui viene enfatizzato per la prima volta, e in termini espliciti, il principio della responsabilità condivisa tra debitori e creditori per la gestione del debito³⁵².

verse impact of the debt burden and of the relevant adjustment measures on the enjoyment of economic, social and cultural rights in many countries. The Committee recognizes that adjustment programmes will often be unavoidable and that these will frequently involve a major element of austerity. Under such circumstances, however, endeavours to protect the most basic economic, social and cultural rights become more, rather than less, urgent. States parties to the Covenant, as well as the relevant United Nations agencies, should thus make a particular effort to ensure that such protection is, to the maximum extent possible, built-in to programmes and policies designed to promote adjustment. Such an approach, which is sometimes referred to as "adjustment with a human face" or as promoting "the human dimension of development" requires that the goal of protecting the rights of the poor and vulnerable should become a basic objective of economic adjustment. Similarly, international measures to deal with the debt crisis should take full account of the need to protect economic, social and cultural rights through, inter alia, international cooperation." Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 2*, cit., par. 8-9.

³⁵² "Debtors and creditors must share the responsibility for preventing and resolving unsustainable debt situations." *Report of the International Conference on Financing for Development*, Monterrey, Mexico, 18-22 marzo 2002, par. 47.

Se la responsabilità per il risanamento del debito estero contratto dai paesi in via di sviluppo si è basata tradizionalmente sulla esclusiva responsabilità dello Stato destinatario del prestito di onerare l'impegno assunto, l'adozione del principio della *shared responsibility* nella Dichiarazione

Appare agevole notare, inoltre, come lo stesso Comitato sui diritti economici, sociali e culturali abbia mostrato di aderire al principio della responsabilità condivisa tra Stato territoriale e Stato finanziatore nelle operazioni di cooperazione economica internazionale. Seppur in termini estremamente generici, l'organo di controllo a tutela del Patto sui diritti economici, sociali e culturali ha più volte raccomandato agli Stati di assicurarsi che l'adozione di politiche di cooperazione allo sviluppo in Stati terzi appaia in conformità con l'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale per la realizzazione dei diritti umani enunciato nell'articolo 2(1) del trattato.

Il Comitato ha così parallelamente incoraggiato gli Stati creditori a riconoscere le conseguenze negative dell'imposizione di un debito eccessivo e gli effetti dei programmi di aggiustamento strutturale sulla realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali della popolazione dei Paesi in via di sviluppo e ad impegnarsi affinché le politiche di sviluppo e le decisioni intraprese in seno alle istituzioni finanziarie internazionali siano conformi agli obblighi discendenti dal Patto. Richiamo esplicito all'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale nell'ambito delle operazioni multilaterali di cooperazione allo sviluppo viene fatto anche nelle osservazioni conclusive emesse nei confronti della Germania, ove si legge che:

“The Committee encourages the State party, as a member of international financial institutions, in particular the International Monetary Fund and the World Bank, to do all it can to ensure that the policies and decisions of those organizations are in conformity with the obligations of States parties to the Covenant, in particular the obligations contained in articles 2 (1), 11, 15, 22 and 23 concerning international assistance and cooperation”³⁵³.

zione di Monterrey ha dato vita ad un dibattito a livello internazionale sulla corresponsabilità del creditore nelle operazioni di negoziazione del debito con paesi terzi. Il principio della responsabilità condivisa per la gestione del problema del debito nei paesi in via di sviluppo trova inoltre riscontro in una lunga serie di strumenti internazionali, dichiarazioni e risoluzioni dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che mettono in evidenza la necessità di un impegno politico comune per la risoluzione di tale problematica nei paesi in via di sviluppo. In tal senso si veda il paragrafo 10 della Vienna Declaration and Programme of Action in cui nell'ambito della Conferenza Mondiale dei diritti umani si richiama la Comunità Internazionale “to make all efforts to help alleviate the external debt burden of developing countries, in order to supplement the efforts of the Governments of such countries to attain the full realization of the economic, social and cultural rights of their people”. *Vienna Declaration and Programme of Action*, UN Doc. A/CONF.157/23, 12 Luglio 1993, par.10.

³⁵³ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali *Concluding Observations Germany* UN Doc. E/C.12/1/Add.68, 24 settembre 2001, par. 31. In termini sostanzialmente analoghi vedi Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations Italy*, UN Doc E/C.12/1/Add.43, 23 maggio 2000, par. 20; Comitato sui diritti economici, sociali e culturali *Concluding observations Belgium*, UN Doc E/C.12/1/Add.54, 1 dicembre 2000, par.31.; Comitato sui diritti economici, sociali e culturali *Concluding Observations Sweden* UN Doc.

Indicazioni importanti relativamente alla natura degli obblighi degli Stati creditori ai sensi del Patto sui diritti economici, sociali e culturali rispetto alla gestione del debito estero, e più in generale alle operazioni di finanziamento allo sviluppo in Paesi terzi, si ricavano inoltre dal rapporto presentato all'Assemblea Generale delle Nazioni Unite dall'Esperto Indipendente sugli effetti del debito e altri obblighi finanziari degli Stati sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali, Cephias Lumina.

Nell'ottica di individuare e dare concretezza al principio della responsabilità condivisa, l'*Independent Expert* enuclea alcuni principi e linee guida, suscettibili di delineare in maniera più chiara le ipotesi di corresponsabilità del creditore nella crisi globale del debito, basandosi sui concetti di prevedibilità, influenza decisiva e *due diligence*. In particolare, secondo una tale impostazione, gli Stati finanziatori avrebbero l'obbligo di valutare la misura in cui essi abbiano contribuito alla formazione di un debito insostenibile nei Paesi in via di sviluppo e conseguentemente riconoscere la propria responsabilità per le conseguenze dannose da esso derivanti. In linea con l'obbligo di valutare preventivamente gli effetti delle politiche di finanziamento allo sviluppo nei Paesi beneficiari, lo Stato dovrebbe così essere ritenuto responsabile per l'ideazione o realizzazione di progetti i cui effetti pregiudizievoli potevano essere evitati tramite l'utilizzo di più incisivi *standard* di prevenzione finalizzati alla tutela dei diritti della popolazione dello Stato beneficiario dei prestiti³⁵⁴.

A tal proposito, viene ribadito il principio secondo cui l'intera comunità internazionale dovrebbe adoperarsi congiuntamente "...to ensure responsible lending and borrowing that benefits the populations of the indebted countries and enhances the capacity of the Governments of such countries not only to invest in the provision of basic services but also to fulfil their human rights obligations. One possible way of achieving this could be through the inclusion of provisions in loan agreements which explicitly respect the national sovereignty and development priorities of borrower countries. Loan agreements could also include clauses concerning the human rights implications of the loan³⁵⁵.

Per ciò che concerne l'obbligo di prevedere meccanismi di valutazione *ex ante* dei progetti di cooperazione allo sviluppo in Stati terzi, gli Stati prestatori sarebbero inoltre gravati del dovere di condurre le operazioni di prestito verifi-

E/C.12/1/Add.70, par. 24; E/C.12/1/Add.72, par. 32; Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding Observations France*, UN Doc E/C.12/1/Add.79, par. 26.

³⁵⁴ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and other related International Financial Obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Cephias Lumina, UN Doc. A/64/289, 12 Agosto 2009, par. 40.

³⁵⁵ *Ivi*, par. 41.

cando preventivamente il loro impatto sui diritti umani della popolazione locale, e ciò avendo cura di assicurare la più ampia partecipazione di tutti gli attori coinvolti, incluse le comunità particolarmente interessate dai progetti di cooperazione. Ciò comporta evidentemente, secondo l'Esperto indipendente, che i paesi donatori assicurino che i programmi di finanziamento e i relativi prestiti siano destinati alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo di governi eletti democraticamente e che i Paesi beneficiari possiedano la libertà "...to design national policies that would enhance their capacity to achieve their development objectives and to fulfil their human rights obligations".³⁵⁶

Allo scopo di assicurare che i prestiti nell'ambito dei progetti di cooperazione raggiungano gli obiettivi prefissati in termini di promozione dei diritti umani delle comunità interessate, tutti gli Stati coinvolti, debitori e creditori rimarrebbero in ogni caso onerati dall'obbligo di mettere a punto meccanismi di verifica, tra cui in particolare commissioni di *auditing* che assicurino responsabilità, trasparenza e controllo circa l'utilizzo dei prestiti, ed in particolare che gli stessi vengano destinati conformemente alle finalità preventivamente individuate³⁵⁷.

La definizione degli obblighi statali secondo un approccio di responsabilità condivisa alla problematica del debito estero dei Paesi in via di sviluppo si delinea infine in maniera analitica con l'elaborazione da parte dell'Esperto indipendente dei recenti *Guiding Principles on Foreign Debt and Human Rights* adottati nel 2011, a seguito della decisione 2/109 del Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite. I *Guiding Principles* rappresentano il risultato di anni di studi e missioni d'inchiesta in diversi Paesi in merito agli effetti del debito illegittimo sul godimento dei diritti ESC e contribuiscono in maniera ancora più chiara a fare luce sulla natura dei doveri degli Stati di rispetto, protezione e implementazione dei diritti umani in tale contesto.

In relazione al contenuto dei principi in esame, questi si aprono ribadendo il dovere degli Stati di operare un adeguato bilanciamento tra gli obblighi di ri-

³⁵⁶ *Ibidem*.

³⁵⁷ Così l'Esperto indipendente incoraggia entrambe le parti del processo di finanziamento a considerare l'instaurazione di appositi meccanismi di controllo dell'utilizzo dei prestiti in linea con gli obiettivi di sviluppo e il rispetto dei diritti umani delle popolazioni locali.

"Debtor countries should consider conducting debt audits to obtain a comprehensive picture of their debt portfolios and elicit information to assist them in the development of appropriate accountability and debt management frameworks. Likewise, creditor countries should consider conducting audits of their lending portfolios, with a view to objectively determining whether all loans are contracted and used in a manner not only consistent with their national development cooperation policies and universally recognized human right principles but also supportive of the development priorities of the debtor countries". Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and other related International Financial Obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights*, Cephass Lumina, UN Doc. A/64/289, cit. par.71.

strutturazione del debito estero e gli obblighi di rispettare, proteggere e implementare i diritti umani discendenti dai trattati a tutela dei diritti umani.

Di particolare rilievo si rivela poi la sezione espressamente dedicata e intitolata al dovere di cooperazione internazionale tra Stati in cui esplicito riconoscimento viene attribuito all'obbligo "to ensure that their activities, and those of their residents and corporations, do not violate the human rights of *people abroad* and that States, individually or through membership of international institutions, do not adopt or engage in policies that undermine the enjoyment of human rights or further engender disparities between and within States"³⁵⁸.

Così, il dovere di cooperazione internazionale previsto dai trattati sui diritti dell'uomo si traduce ancora una volta nell'affermazione di una responsabilità condivisa tra Stato finanziatore e Stato beneficiario, ove la corresponsabilità del *lender State* assume connotati più definiti, riflettendo esplicitamente l'obbligo "to perform due diligence on the creditworthiness and ability to repay of the borrower as well as the duty to refrain from providing a loan in circumstances where the lender is aware that the funds will be used for non-public purposes or for a non-viable project"³⁵⁹. Al contempo, per ciò che concerne la posizione dello Stato debitore si ribadisce l'obbligo di ripagare il debito in un arco di tempo sufficientemente definito, e ancor prima, quello di contrarre prestiti e utilizzare i fondi ricevuti con la precipua finalità di incrementare il benessere sociale della propria popolazione.

Interessanti appaiono ancora i confini individuati dall'*Independent Expert* per ciò che concerne la decisione *to borrow* e *to lend* rispettivamente in capo al Paese beneficiario e al Paese prestatore. In particolare, in riferimento al primo, questo sarebbe gravato del dovere di elaborare una strategia annuale sul debito secondo i predetti principi di trasparenza e responsabilità, avendo cura di valutare, preventivamente alla richiesta di nuovi prestiti, la possibilità di riallocare le risorse esistenti a sua disposizione, fornendo la prova, in caso contrario, dell'impossibilità di dare seguito a tali operazioni. Parallelamente i Paesi prestatori dovrebbero assicurarsi che il Paese destinatario dei fondi abbia deciso di contrarre un debito in linea con le garanzie sopraenunciate e che l'utilizzo dei fondi "will not be wasted through official corruption, economic mismanagement or other unproductive uses in the Borrower State. If any such eventuality is reasonably foreseeable under the circumstances, lenders should not provide the loan or continue with the disbursement of the loan"³⁶⁰.

³⁵⁸ Consiglio dei diritti umani, *Guiding principles on foreign debt and human rights, Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephias Lumina*. A/HRC/20/23, 10 aprile 2011, par. 22

³⁵⁹ *Ivi*, par. 23.

³⁶⁰ *Ivi*, par. 38.

Ciò che appare maggiormente rilevante ai fini della nostra indagine è tuttavia l'enfasi mostrata dall'Esperto Indipendente sul principio secondo cui gli Stati finanziatori “should not finance activities or projects that violate, or would foreseeably violate, human rights in the Borrower States”, ove peraltro l'esperto ha cura di precisare che al fine di scongiurare una tale eventualità:

“all lenders should conduct due diligence to ensure that the proposed loan will not increase the Borrower State's external debt stock to an unsustainable level that will make debt repayment difficult and impede the creation of conditions for the realization of human rights. Lenders should satisfy themselves that, even with the new loan, the Borrower State is still capable of servicing its external debt without compromising its ability to perform its international human rights obligations”³⁶¹.

In termini operativi, l'obbligo di diligenza si traduce così nel dovere per lo Stato che intenda investire o finanziare specifiche attività nel Paese di destinazione di condurre efficaci *human rights impact assessments* come preconditione per la fornitura di nuovi finanziamenti allo Stato ricevente³⁶².

Sulla base della prassi analizzata, appaiono dunque piuttosto definiti i connotati della relazione tra lo Stato prestatore e lo Stato beneficiario in riferimento alla capacità di entrambi i soggetti di adempiere rispettivamente ai propri obblighi discendenti dall'adesione ai trattati sui diritti umani di natura socio-economica secondo il principio della cooperazione e assistenza internazionale.

Ancora più rilevante si ritiene poi l'esplicito riconoscimento da parte degli organi di controllo degli obblighi positivi di prevenzione e dovuta diligenza incombenti sugli Stati creditori nell'ambito delle operazioni di cooperazione allo sviluppo e negoziazione e gestione del debito estero con Paesi terzi.

In particolare, e così come avvenuto nel caso esaminato del debito estero tra Norvegia ed Ecuador, ciò che assume importanza ai fini di un più chiaro tentativo di definizione degli obblighi extraterritoriali degli Stati negli ambiti qui esaminati, è il riconoscimento in termini espliciti non soltanto della relazione esistente tra debito estero e godimento dei diritti socio-economici delle popolazioni interessate, ma soprattutto della valutazione della relazione di causalità esistente tra la condotta degli Stati prestatori, caratterizzata dall'imposizione di un debito estremamente oneroso, e la conseguente impossibilità per i Paesi riceventi di rispettare, proteggere e implementare i diritti della propria popolazione. A questo proposito, e per ciò che concerne la “giustiziabilità” dei diritti tutelati nel Patto, l'individuazione precipua di obblighi di condotta, rispettivamente dei Paesi creditori e debitori, si rivela funzionale a meglio consentire nel

³⁶¹ *Ivi*, par. 39.

³⁶² *Ivi*, par. 40.

prossimo futuro il sindacato sulla responsabilità dello Stato per la violazione dei propri obblighi pattizi nell'ambito delle operazioni di finanziamento allo sviluppo, e ciò anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo protocollo opzionale al Patto sui diritti economici, sociali e culturali, che espressamente autorizza il Comitato a ricevere comunicazioni individuali e a pronunciarsi su procedure di ricorso interstatale a seguito della violazione dei diritti ESC ad opera di una parte contraente.

In conclusione, sulla base delle indicazioni ricavabili dalla prassi, sembrerebbe quindi potersi affermare, che nel caso relativo al debito estero tra Norvegia ed Ecuador, lo Stato creditore avrebbe potuto valutare in via preventiva le conseguenze derivanti dalla *Ship Export Campaign* nei confronti dei Paesi destinatari degli aiuti allo sviluppo e le conseguenze dell'imposizione di un debito eccessivamente oneroso sulla capacità di questi di adempiere agli obblighi di protezione dei diritti socio-economici della propria popolazione.

L'ammissione di responsabilità da parte della Norvegia per il fallimento della *Ship Export Campaign* e la volontà di adoperarsi per la cancellazione del debito illegittimo parrebbero indicare che lo Stato si ritiene obbligato a condurre le attività di cooperazione allo sviluppo in Paesi terzi conformemente al rispetto dei trattati sui diritti dell'uomo ed in linea con l'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale derivante dall'articolo 2(1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

A seguito della prassi sopra esaminata, parrebbe potersi concludere che gli sviluppi prodottisi in seno alle Nazioni Unite, sia nell'ambito delle procedure di controllo istituite dai trattati, sia nel lavoro degli esperti indipendenti nominati dal Consiglio sui Diritti Umani, possano essere letti nel senso di concepire la responsabilità statale per le violazioni dei diritti umani nell'ambito della cooperazione allo sviluppo anche nei confronti di individui situati al di fuori della sovranità territoriale degli Stati.

2. Cooperazione allo sviluppo bilaterale con Stati terzi. Case Study: Il finanziamento di attività di land grabbing in Cambogia

Dato brevemente conto dei profili e delle implicazioni in termini di rispetto dei diritti socio-economici del finanziamento allo sviluppo che si traduca nell'imposizione di un oneroso debito per il Paese ricevente, spostiamo adesso l'attenzione su ulteriori scenari esemplificativi degli effetti pregiudizievoli delle politiche di cooperazione condotte dagli Stati all'estero.

Ci si riferisce qui ed ancora all'analisi degli obblighi degli Stati parti del Patto nell'ambito della cooperazione allo sviluppo con Stati terzi sia per ciò

che concerne l'assistenza bilaterale fornita direttamente allo Stato territoriale sia per quanto riguarda il supporto economico discendente dalla partecipazione a istituzioni finanziarie internazionali quali la Banca Mondiale o il Fondo Monetario Internazionale. Supporto finalizzato alla realizzazione di grandi opere e programmi di sviluppo diretti a sostenere ed incrementare il benessere della popolazione dello Stato destinatario degli aiuti.

Il caso del programma di gestione, assegnazione e redistribuzione delle terre in Cambogia (LMAP- *Land Management and Administration Project*), avviato dal Governo con il supporto di donatori internazionali, tra i quali la Germania e la Finlandia, nonché dalla Banca Mondiale, consente di indagare la natura degli obblighi degli Stati ai sensi del Patto sui diritti ESC nelle ipotesi di assistenza bilaterale, nonché di mettere in luce le conseguenze pregiudizievoli delle attività di cooperazione allo sviluppo che si risolvano nella complicità con lo Stato territoriale nella violazione dei diritti umani della popolazione locale.

In particolare, le vicende che ci proponiamo di documentare nel corso della trattazione riguardano il noto fenomeno dell'accaparramento delle terre (*land grabbing*), a seguito del quale porzioni consistenti di territori di Stati in via di sviluppo sono sottratte alla disponibilità delle popolazioni locali e destinate all'acquisto o affitto da parte di investitori stranieri di concerto con i governi nazionali. Tali pratiche sfociano sovente nella espropriazione delle terre a danno dei cittadini dello Stato territoriale, comportando un significativo deterioramento dei diritti ESC dei medesimi, e in particolare la violazione del diritto a condizioni di vita adeguate disciplinato dall'articolo 11 del Patto³⁶³.

In tali contesti, diviene così indispensabile interrogarsi sulla portata degli obblighi degli Stati finanziatori, sia per ciò che concerne l'assistenza economica fornita direttamente allo Stato territoriale sia per quanto riguarda il supporto concesso ad investitori nazionali finalizzato all'acquisizione delle terre del medesimo Stato, e ciò in danno delle popolazioni locali. L'analisi ha dunque ad oggetto la responsabilità degli Stati Parti del Patto sui diritti ESC nell'ambito del noto fenomeno dei trasferimenti forzati (*forced evictions*) a danno di comunità locali, qualora tali pratiche violino il diritto di quest'ultimi ad un adeguato standard di vita, il diritto al cibo e il diritto all'abitazione³⁶⁴.

³⁶³ L'articolo 11(1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, ritenuto in dottrina come una delle disposizioni recanti significativi effetti extraterritoriali recita espressamente: "Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la propria famiglia, che includa un'alimentazione, un vestiario, ed un alloggio adeguati, nonché al miglioramento continuo delle proprie condizioni di vita. Gli Stati parti prenderanno misure idonee ad assicurare l'attuazione di questo diritto, e riconoscono a tal fine l'importanza essenziale della cooperazione internazionale, basata sul libero consenso".

³⁶⁴ Sulla violazione del diritto all'abitazione o ad un alloggio adeguato nel contesto delle attività extraterritoriali di cooperazione allo sviluppo degli Stati parti del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, vedi ampiamente LANGFORD, *A Sort of Homecoming: The*

Per quanto riguarda i fatti in esame, nel 2002, il *Ministry of Land Management, Urban Construction and Planning* cambogiano (MLMUPC) adottava il *Land Management Administration Project* (LMAP), piano per la gestione e distribuzione delle terre, volto alla registrazione dei titoli di proprietà della popolazione cambogiana. In particolare, al fine di promuovere la stabilità sociale e il riconoscimento dei diritti di possesso sulla terra in Cambogia, il parlamento emanava la cd. *Land Law* riconoscendo la possibilità di registrazione dei diritti di proprietà per coloro che erano in possesso di terre precedentemente al 2001, nonché i diritti di proprietà collettiva delle comunità indigene ivi stanziati. Il *Land Management and Administration Project* veniva finanziato da donatori internazionali, primo fra tutti la Germania, che sin dal 1995 rappresenta uno dei Paesi maggiormente impegnati in operazioni di cooperazione allo sviluppo con il governo cambogiano, nonché dalla Banca Mondiale, i cui prestiti risultavano condizionati all'implementazione del predetto programma. Nello specifico, il Ministero per lo sviluppo economico tedesco si impegnava a sostenere il governo cambogiano a condizione che il programma di gestione delle terre si svolgesse nel rispetto dei diritti umani della popolazione locale, riconfermando successivamente il supporto economico prestato con ulteriori finanziamenti erogati nel 2011 e 2012³⁶⁵.

Nonostante il formale riconoscimento legislativo della possibilità di convertire i diritti di possesso in diritti di proprietà sulle terre, sulla base del nuovo programma di titolazione, il governo procedeva tuttavia all'assegnazione delle terre in maniera arbitraria. Invero, i diritti di possesso sulla terra e la facoltà di accedere al programma di registrazione venivano preclusi alla maggior parte delle comunità rurali e alle famiglie più povere, così privilegiandone l'acquisizione da parte di privati ed investitori stranieri (*economic land concessions*). Le autorità rifiutavano altresì di emettere titoli di proprietà nei confronti di alcuni gruppi di famiglie nonostante il comprovato possesso delle terre antecedente alla emanazione della legge sulla terra. Molti dei nuclei familiari ri-

Right to Housing, in GIBNEY e SKOGLY (a cura di), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*, Philadelphia, 2010.

³⁶⁵ Si noti, peraltro, che il governo tedesco ha in diverse occasioni enfatizzato la necessità di condurre le politiche di cooperazione allo sviluppo con Stati terzi, in conformità agli obblighi discendenti dagli impegni convenzionali in materia di diritti umani. Si veda per esempio, il *Development Policy Action Plan on Human Rights 2004- 2007* del Ministero per la cooperazione e lo sviluppo economico (BMZ), ove si legge che "Human rights represent a global vision, which finds its normative expression in international conventions and covenants. As a result, human rights are no longer regarded (solely) as an internal matter for individual states but as a touchstone of the commonly held values of the international community, binding on all concerned. This means that, in development policy, all the partners involved largely share the same standards and can use this as a springboard for a dialogue between equals. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ Concepts. Development policy action plan on human rights 2004–2007, 2004, p.7.

chiedenti la registrazione dei propri diritti di possesso venivano infatti costretti ad abbandonare le proprie terre sulla base delle corrispettive concessioni economiche erogate ad investitori privati stranieri e a società multinazionali.

Il Governo ometteva inoltre di considerare i diritti di possesso sulle terre di svariate comunità indigene e rifiutava di prendere in considerazione le richieste di quest'ultime in merito alla registrazione dei rispettivi diritti di possesso. Ciò comportava inevitabilmente il trasferimento forzato delle popolazioni autoctone dai propri territori ancestrali e la violazione dei diritti socio-economici e culturali di quest'ultime. Le cause degli sgomberi riguardavano per la maggior parte, e ancora una volta, il rilascio di concessioni economiche e licenze sulla terra ad imprese private e multinazionali finalizzate al compimento di attività estrattive, sviluppo di infrastrutture e realizzazione di grandi opere³⁶⁶.

Ad aggravare la situazione concorreva, poi, l'omissione da parte del governo dell'obbligo di valutare alternative possibili all'evizione forzata e il mancato rispetto dell'obbligo di consultazione nei confronti delle popolazioni interessate. Il governo si rendeva così responsabile del mancato adempimento dell'obbligo di portare avanti attività di consultazione e partecipazione degli individui dei rispettivi territori e di fornire alternative adeguate al trasferimento forzato, costringendo questi ultimi al reinsediamento in altre aree, o in altri casi garantendo compensazioni insufficienti per le espropriazioni subite e ben al di sotto del valore di mercato delle terre in precedenza possedute.

Nel 2009, grazie alle indagini e al lavoro svolto parallelamente da ONG cambogiane e tedesche, la situazione delle espropriazioni delle terre e dei trasferimenti forzati in Cambogia a seguito della arbitraria implementazione del *Land Management and Administration Project* veniva resa nota e portata all'attenzione del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali durante la procedura di monitoraggio del rispetto degli obblighi convenzionali del Patto, sottolineando le gravi violazioni ad opera dello Stato del diritto ad uno standard di vita adeguato delle popolazioni interessate³⁶⁷.

³⁶⁶ NGO Working Group Cambodia *Parallel Report on Cambodia, submitted by the NGO Working Group, a coalition of Cambodian Civil Society Organizations, United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, consultabile su http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/ngos/CHRE_Cambodia_CESCR42.pdf.

³⁶⁷ Così nel rapporto presentato da una coalizione di ONG cambogiane al Comitato, preventivamente all'analisi della situazione in Cambogia da parte del Comitato, si mettono in evidenza gli effetti pregiudizievoli dell'attuazione del programma di redistribuzione delle terre portato avanti dal governo.

.. "Despite the recognition of possession rights in the Land Law and the legal right to convert possession rights into full ownership rights, these provisions are being implemented in an arbitrary manner. In effect, possession rights are not being recognised for those households most vulnerable to forced evictions because they live on land that is sought after by powerful individuals and companies. Authorities have also refused to issue titles to such households despite evidence of valid possession rights. The land registration and titling system under the donor-

Parallelamente alla primaria responsabilità della Cambogia per gli effetti pregiudizievoli derivanti dalla attuazione arbitraria del programma di gestione delle terre, di particolare rilevanza venivano giudicati i rispettivi obblighi dei donatori internazionali per quanto riguardava l'implementazione del *Land Management and Administration Project*. Più specificamente, e in relazione agli obblighi dei Paesi finanziatori e delle agenzie di sviluppo multilaterale, si rilevava il dovere di condurre le politiche di assistenza allo sviluppo in Stati terzi in conformità con il rispetto dei diritti socio-economici e culturali della popolazione dello Stato territoriale, e ciò in linea con le indicazioni elaborate nella prassi del Comitato e relative al diritto ad un alloggio adeguato ricavabili dai *General Comments 4 e 7*³⁶⁸. Analogamente, l'organizzazione non governativa tedesca FIAN presentava informazioni rilevanti sul coinvolgimento indiretto della Germania per la violazione del diritto ad un adeguato standard di vita delle popolazioni cambogiane primariamente imputabile al governo sulla base del programma di titolazione delle terre. Venivano altresì evidenziati gli effetti pregiudizievoli delle politiche degli Stati finanziatori nell'ambito della cooperazione allo sviluppo e conseguentemente i doveri di questi al rispetto del Patto in tali operazioni³⁶⁹.

funded Land Management and Administration Project (LMAP), which commenced in 2002, has thus far failed to provide secure tenure to many of the most vulnerable households. The failure to recognise and respect possession rights, including the right to acquire title, is particularly prevalent for poor urban households situated on prime real estate. Such households are commonly labelled by the Government as land-grabbers, as 'anarchic' and 'illegal squatters without title', despite their possession rights under the Land Law. Both possession rights and the titling system are thus ineffective in terms of guaranteeing tenure security for the most vulnerable of households. In order to advance the implementation of article of the *ICESCR*, land and natural resources in Cambodia must be managed for the benefit of all Cambodians. The Government must adopt a people-centered approach to development that encompasses economic, social and cultural well-being. In order to achieve this objective the international community should support Cambodia to ensure that development is people-oriented and respects and protects the rights of Cambodians."

Land and Housing Right in Cambodia, Parallel Report Submitted to the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights Concerning Article 11 (1) Right to Adequate Housing of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Land and Housing Working Group Cambodia (2009) p. 5 ss.

³⁶⁸ "The bilateral and multilateral donors providing support to the land and natural resources sector should use the Covenant and guidelines adopted by the Committee, including in its General Comments No. 4 on the right to adequate housing and No. 7 on forced evictions, as a framework for development assistance and make their development assistance contingent on Government compliance with the Covenant. Donors should ensure that accountability for these projects is significantly improved, including through the implementation of rigorous monitoring systems and by making representations to the Government on the illegality of serious violations of the Covenant when they occur". Land and Housing Working Group Cambodia(2009) Land and Housing Rights in Cambodia, Parallel Report 2009, p. 37 ss.

³⁶⁹ FIAN Germany, *Germany's Human Rights Obligations in Development Cooperation. Access to Land and Natural Resources and Germany's support of the Land Sector in Cambodia*,

Infine nell'agosto del 2009, il *Panel* d'Ispezione della Banca Mondiale produceva un rapporto in risposta ad una richiesta d'ispezione promossa dalla organizzazione non governativa *Centre for Housing Rights and Evictions* (COHRE) per conto di alcune comunità indigene, confermando la violazione delle politiche e delle procedure operative interne, per avere mancato di supervisionare ed implementare adeguatamente il *Land Management and Administration Project* e avere contribuito ai trasferimenti forzati di 4000 famiglie nella regione. Il *Panel* riconosceva altresì che la Banca Mondiale aveva violato le linee guida relative alle politiche di reinsediamento delle popolazioni locali che avrebbero comportato l'obbligo di compensare adeguatamente queste ultime per i pregiudizi subiti, nonché una serie di direttive relative più genericamente al mancato adempimento degli obblighi di implementazione e supervisione del procedimento in atto³⁷⁰.

Il caso del *Land Management and Administration Project* in Cambogia si rivela utile nel contesto della nostra analisi poiché solleva la questione della eventuale corresponsabilità dello Stato finanziatore per la indiretta violazione dei diritti socio-economici e culturali nell'ambito delle politiche di cooperazione intraprese con Stati terzi. A tal riguardo, l'obiettivo dell'indagine che ci poniamo svolgere di qui in avanti è quello di verificare se il diritto internazionale dei diritti umani, ed in particolare per ciò che ci riguarda la prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali e degli altri organi di controllo in seno alle Nazioni Unite, fornisca indicazioni rilevanti circa la natura extraterritoriale degli obblighi degli Stati nell'ambito delle operazioni di cooperazione con Stati terzi. A tal fine appare preliminarmente necessaria la parallela analisi degli obblighi gravanti su entrambi gli Stati derivanti dalla adesione al Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

Additional information presented by FIAN Germany to the Committee on economic, social and cultural Rights 46th session, May 2nd, 2011.

³⁷⁰ Banca Mondiale, *World Bank Board of Executive Directors Considers Inspection Panel Report on Cambodia Land Management and Administration Project*, Press Release, Washington, 8 Marzo 2011, disponibile su <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2010/11/13180627/cambodia-land-management-administration-project-inspection-panel-investigation-report>>. Sul *Panel* d'ispezione della Banca Mondiale cfr., in particolare, SEATZU, *Il Panel d'Ispezione della Banca Mondiale*, Torino, 2008.

2.1. Responsabilità indiretta e complicità con lo Stato territoriale nella violazione di diritti economici, sociali e culturali nelle operazioni di cooperazione internazionale

L'analisi delle osservazioni espresse dal Comitato che ci apprestiamo a compiere, sembrerebbe valorizzare ancora una volta il principio della responsabilità condivisa tra lo Stato territoriale e lo Stato finanziatore per la protezione dei diritti ESC della popolazione dei Paesi recipienti.

Al fine di meglio comprendere la portata degli obblighi di rispetto del Patto da parte degli Stati nella situazione appena descritta, occorre in primo luogo considerare la lettura data dal Comitato dei doveri e delle correlative violazioni dei diritti ESC imputabili alla Cambogia nel contesto del piano di gestione delle terre, (o più genericamente, degli obblighi dello Stato territoriale), e successivamente verificare l'eventuale richiamo alla responsabilità per la commissione di un illecito internazionale da parte dello Stato finanziatore.

2.1.1. Segue. Sugli obblighi dello Stato territoriale

Nelle osservazioni conclusive rivolte al governo cambogiano nel 2009 relativamente al rispetto degli obblighi discendenti dal Patto il Comitato si è pronunciato rilevando espressamente le condizioni critiche dell'accesso alla terra e del programma di titolazione, nonché i danni subiti dalle popolazioni locali e dalle comunità indigene connessi alle espropriazioni e alle evizioni forzate:

“The Committee is gravely concerned over reports that since the year 2000, over 100,000 people were evicted in Phnom Penh alone; that at least 150,000 Cambodians continue to live under threat of forced eviction; and that authorities of the State party are actively involved in land-grabbing. The Committee notes with deep concern that the rate of large-scale forced evictions has increased over the last 10 years due to increased public works, city beautification projects, private urban development, land speculation, and the granting of concessions over vast tracks of land to private companies. It is also concerned about the lack of effective consultation with, and legal redress for, persons affected by forced evictions, as well as the inadequate measures to provide sufficient compensation or adequate relocation sites to families who have been forcibly removed from their properties. It is also concerned over reports of violence during the evictions, in some cases carried out by the police”³⁷¹.

³⁷¹ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations Cambodia*, UN Doc E/C.12/KHM/CO/1, 12 giugno 2009, par.30.

Si veda inoltre il Rapporto dello *Special Rapporteur Kothari* in relazione alla Missione condotta in Cambogia nel 2006, ove si evidenziano i fallimenti dell'attuazione della legge sulla terra e le conseguenti violazioni del diritto ad un alloggio adeguato di migliaia di famiglie..

Preso atto della grave situazione relativa all'accesso alle terre in Cambogia, e alle conseguenti violazioni di una serie di disposizioni del Patto sui diritti ESC nell'implementazione del programma di titolazione, il Comitato sollecitava lo Stato al rispetto dei propri doveri convenzionali, definendone i relativi obblighi alla luce della nota dimensione tripartita dell'obbligo di rispettare, proteggere e attuare i diritti economici, sociali e culturali della propria popolazione. Ed invero, se la responsabilità dello Stato sorgerebbe in primo luogo in relazione all'obbligo di astenersi da condotte lesive suscettibili di pregiudicare i diritti garantiti dalle disposizioni convenzionali, particolarmente significativi si rivelano altresì gli obblighi positivi di protezione di tali diritti, e per ciò che ci riguarda più da vicino, del rispetto del diritto ad un alloggio adeguato quale componente del più generale dovere di garantire uno standard di vita soddisfacente ai sensi dell'articolo 11 del Patto. In quest'ottica, il Comitato sottolinea l'obbligo della Cambogia di intraprendere misure urgenti al fine di consentire la partecipazione e la consultazione degli individui interessati preventivamente all'implementazione dei programmi di distribuzione delle terre, nonché il dovere di garantire compensazioni adeguate a seguito delle espropriazioni subite:

“The Committee urges the State party to implement a moratorium on all evictions until the proper legal framework is in place and the process of land titling is completed, in order to ensure the protection of human rights of all Cambodians, including indigenous peoples. The Committee recommends that the State party undertake urgent consultations with all stakeholders in order to reach a definition of "public interest" to complement the 2001 Land Law and develop clear guidelines for possible evictions... The Committee strongly recommends that the State party, as a matter of priority, undertake open, participatory and meaningful consultations with affected residents and communities prior to implementing development and urban renewal projects and to ensure that persons forcibly evicted from their properties be provided with adequate compensation and/or offered relocation that complies with the guidelines adopted by the Committee in its general comment No. 7 (1997) on forced evictions and guarantee that relocation sites are provided with basic services including drinking water, electricity, washing and sanitation, as well as adequate facilities including schools, health care centers and transportation at the time the resettlement takes place. The Committee also

“Failure to enforce the Land Law has undermined the realization of adequate housing for thousands of families in urban and rural areas, as has the absence of national housing policies and legislation that take into proper account the rights and livelihoods of the rural and urban poor who do not have access to adequate housing or the means to secure it.” *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, Addendum Mission to Cambodia*, E/CN.4/2006/41/Add.3 21 marzo 2006, p. 2. Per aggiornamenti sulla situazione delle terre in Cambogia v. Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia, Surya P. Subedi*, UN Doc. A/HRC/27/70, 15 agosto 2014, par. 46-51.

draws the attention of the State party to the guidelines on Development-based Evictions and Displacements (A/HRC/4/18), prepared by the Special Rapporteur on adequate housing”³⁷².

Ancora, per ciò che concerne l’obbligo dello Stato territoriale di protezione dei diritti socio-economici e culturali dei propri cittadini, di significativo rilievo appaiono le considerazioni effettuate dal Comitato con riguardo alla protezione delle popolazioni indigene presenti sul territorio cambogiano. In questa prospettiva, l’organo di controllo mette in evidenza il dovere dello Stato di regolare le attività economiche dei privati suscettibili di pregiudicare il diritto allo sfruttamento delle risorse naturali nei rispettivi territori, come corollario del più ampio diritto di autodeterminazione garantito dall’articolo 1 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali:

“The Committee notes with concern that the 2001 Land Law, which provides for the titling of indigenous communities' communal lands, has not been implemented effectively and that so far, no indigenous community has received any land title. The Committee also notes with concern, the adverse effects of the exploitation of natural resources, in particular mining operations and oil exploration that are being carried out in indigenous territories, contravening the right of indigenous peoples to their ancestral domains, lands and natural resources. (art. 1). The Committee urges the State party to implement the 2001 Land Law without further delay and to ensure that its policies on registration of communal lands do not contravene the spirit of this law. The Committee emphasizes the need for carrying out environmental and social impact assessments and consultations with affected communities with regard to economic activities including mining and oil explorations, with a view to ensuring that these activities do not deprive the indigenous peoples of the full enjoyment of their rights to their ancestral lands and natural resources. The Committee encourages the State party to consider ratifying ILO Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries”³⁷³.

³⁷² Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations Cambodia*, E/C.12/KHM/CO/1, cit., par. 30. In merito all’obbligo di consultazione e consenso delle popolazioni interessate nell’ambito della concessione di territori ad imprese e privati. vedi anche le osservazioni conclusive del Comitato nei confronti del *Madagascar*. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations Madagascar*, UN Doc. E/C.12/MDG/CO/2, 16 dicembre 2009 par. 12...“The Committee recommends that the State party revise Law No. 2007-037 and facilitate the acquisition of land by peasants and persons living in rural areas, as well as their access to natural resources. It also recommends that the State party carry out a national debate on investment in agriculture and seek, prior to any contracts with foreign companies, the free and informed consent of the persons concerned”.

³⁷³ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations Cambodia*, E/C.12/KHM/CO/1, cit., par.16.

Il Comitato riconosce così in termini chiari e precisi non soltanto l'obbligo negativo dello Stato di astenersi dal pregiudicare il godimento del diritto all'autodeterminazione economica delle comunità indigene interessate dal progetto di titolazione delle terre, ma ne definisce in maniera analitica i connotati, richiedendo allo Stato di compiere in via preventiva valutazioni d'impatto e attività di consultazione con i diretti interessati, nonché di garantire rimedi e risarcimenti per le espropriazioni subite. A sostegno di una tale argomentazione, appare particolarmente interessante notare, poi, come gli obblighi degli Stati di consultazione delle popolazioni indigene abbiano trovato riconoscimento sia in alcune pronunce delle Corti regionali sui diritti umani, sia a livello statale nella prassi di tribunali nazionali³⁷⁴.

Ad ulteriore conferma dell'obbligo di rispettare e di informare preventivamente la popolazione degli effetti dei progetti di cooperazione allo sviluppo, è possibile inoltre rilevare come il diritto alla terra e l'obbligo di consultazione delle comunità indigene abbiano trovato riconoscimento nella Dichiarazione delle Nazioni Unite sui Popoli Indigeni del 2007³⁷⁵. Così ad esempio, l'articolo 32 della medesima Dichiarazione, relativo all'obbligo dello Stato di garantire

³⁷⁴ L'obbligo di consultazione preventiva delle popolazioni soggette a trasferimenti è stato sostenuto nella prassi regionale da parte della Corte Interamericana dei Diritti dell'Uomo, ed in particolare in alcuni casi riguardanti popolazioni indigene residenti in Sudamerica. Vedi *ex multis*, Corte Interamericana dei diritti dell'uomo, *Case of the Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, sentenza del 29 Marzo, 2006. Si veda inoltre, ancora a livello regionale, la comunicazione della Commissione Africana per i Diritti dell'Uomo e dei Popoli nel caso *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya*, Comunicazione n. 276/200, ove la Commissione riconosce il mancato rispetto dell'obbligo di consultazione, riscontrando una violazione dell'articolo 21 della Carta Africana in relazione al diritto dei popoli di disporre delle proprie risorse naturali.

A livello statale, e in merito all'obbligo di consultazione delle popolazioni per attività economiche suscettibili di pregiudicare i diritti umani, vedi anche la decisione dell'High Court of Kenya nel caso *Kenya Small Scale Farmers*, in cui la Corte statuiva la violazione dell'obbligo di consultazione della popolazione che lamentava il potenziale pregiudizio di una serie di diritti umani, ed in particolare degli effetti pregiudizievoli sul godimento del diritto al cibo, derivabili dalla conclusione dell'*Economic Partnership Agreement* (EPA) con gli Stati Membri dell'Unione Europea. High Court of Kenya, *Kenya Small Scale Farmers v. Republic of Kenya*, Petition 1174 del 2007, Kenya Law Reports 2014. Sull'obbligo dello Stato di consultazione delle popolazioni indigene per quanto concerne gli spostamenti e i reinsediamenti in aree diverse a seguito di progetti di cooperazione allo sviluppo in paesi terzi, si possono infine ricordare le *World Bank's Indigenous Peoples' policy* (OP 4.10, Luglio 2005). Sul punto v. CLARK, *The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability in Harvard Human Rights Journal*, 2002.

³⁷⁵ Assemblea Generale, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, U.N. Doc. A/RES761/295, 13 Settembre 2007. Come vedremo nella prosecuzione della trattazione la Dichiarazione sui diritti dei popoli indigeni sembrerebbe concepire gli obblighi degli Stati come aventi anche natura extraterritoriale. Invero, la Dichiarazione contiene numerose disposizioni che ci pare possano essere lette nel senso di imporre obblighi sia allo Stato territoriale, sia agli Stati finanziatori.

alle comunità indigene il diritto di perseguire liberamente il proprio sviluppo economico e sociale, dispone che:

“Indigenous peoples have the right to determine and develop priorities and strategies for the development or use of their lands or territories and other resources. States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free and informed consent prior to the approval of any project affecting their lands or territories and other resources, particularly in connection with the development, utilization or exploitation of mineral, water or other resources. States shall provide effective mechanisms for just and fair redress for any such activities, and appropriate measures shall be taken to mitigate adverse environmental, economic, social, cultural or spiritual impact”³⁷⁶.

A seguito dell’analisi sopra compiuta, ci pare di poter affermare che la prassi internazionale fornisca elementi significativi circa la natura degli obblighi degli Stati Parti al Patto sui diritti ESC di protezione dei diritti socio-economici e culturali della propria popolazione nell’ambito delle operazioni di cooperazione allo sviluppo condotte con Stati stranieri. In particolare, e per ciò che concerne specificamente il diritto a garantire uno standard di vita adeguato, e un diritto ad un alloggio di pari dignità, lo Stato territoriale sarebbe gravato del triplice obbligo di rispettare tale diritto astenendosi dal compiere espropriazioni o trasferimenti forzati, di proteggere la popolazione dalle violazioni causate da attori privati e di attuare misure di sostegno finalizzate a garantire il rispetto delle proprietà dei territori delle comunità locali ivi stanziate.

2.1.2. *Segue. Sugli obblighi dello Stato finanziatore*

Così definiti gli obblighi dello Stato territoriale, destinatario di un programma di cooperazione o promotore dell’adozione di un progetto di sviluppo sul proprio territorio supportato da donatori internazionali, analizziamo adesso le correlative responsabilità degli Stati finanziatori per quanto riguarda la violazione dei diritti socio-economici e culturali degli individui situati al di fuori della propria sovranità territoriale.

Investito della questione riguardante gli effetti pregiudizievoli dei programmi di cooperazione allo sviluppo condotti in Paesi terzi da parte di Stati e donatori internazionali, il Comitato sembrerebbe avere accolto la tesi secondo cui le Parti contraenti al Patto sarebbero gravate del dovere di condurre le pro-

³⁷⁶ *Ibidem*, par. 32.

prie politiche di cooperazione con Stati terzi in linea con il rispetto delle disposizioni pattizie, anche nelle ipotesi in cui agiscano *oltre confine*.

Sebbene espressa in termini generali, e in linea con il carattere raccomandatorio delle osservazioni emanate dall'organo di monitoraggio, la responsabilità degli Stati Parti del trattato per la protezione dei diritti socio-economici e culturali nell'ambito delle attività di cooperazione con Stati terzi parrebbe infatti configurarsi come *parallela* o *complementare* rispetto all'ordinario regime di responsabilità gravante sullo Stato territoriale.

A sostegno di una tale visione si può riportare quanto enunciato dall'organo di controllo del Patto sui diritti ESC nelle osservazioni conclusive dirette alla Germania nel 2011, in cui si riconosce espressamente il coinvolgimento dello Stato in operazioni di cooperazione allo sviluppo lesive dei diritti economici, sociali e culturali di individui situati in Stati terzi, ed ove, peraltro, si richiama in termini espliciti il progetto di titolazione delle terre in Cambogia:

“The Committee is concerned that the State party’s development cooperation programme has supported projects that have reportedly resulted in the violation of economic, social and cultural rights, such as in the case of the land-titling project in Cambodia. (art. 2.1, 11, 22 and 23).”

Riconosciuto l'impatto pregiudizievole dei programmi di finanziamento allo sviluppo condotti dalla Germania in Stati terzi il Comitato raccomandava conseguentemente “the development cooperation policies to be adopted by the State party contribute to the implementation of the economic, social and cultural rights of the Covenant and do not result in their violation”³⁷⁷.

³⁷⁷ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations Germany*, E/C.12/DEU/CO/5, 20 maggio 2011, par.11.

Si noti, inoltre, l'importanza ai fini dell'analisi sugli obblighi extraterritoriali degli Stati ai sensi del Patto sui diritti economici, sociali e culturali, dell'ulteriore richiamo del Comitato al rispetto dei diritti discendenti dal trattato anche per ciò che concerne le politiche commerciali e di investimento i cui effetti si riverberino su individui situati al di là della sovranità territoriale dello Stato. In particolare si fa qui riferimento ai sussidi erogati dagli Stati a sostegno della propria economia, specialmente nel campo dell'agricoltura, che hanno frequentemente l'effetto di pregiudicare il godimento dei diritti di cittadini situati in Stati terzi, comportando un impoverimento significativo delle capacità economiche dei produttori locali e, quindi, del diritto all'autodeterminazione economica e del diritto al cibo delle popolazioni interessate.

“..The Committee notes with deep concern the impact of the State party’s agriculture and trade policies, which promote the export of subsidised agricultural products to developing countries, on the enjoyment of the right to an adequate standard of living and particularly on the right to food in the receiving countries. (art. 2.1, 11, 22 and 23). The Committee *urges* the State party to fully apply a human rights-based approach to its international trade and agriculture policies, including by reviewing the impact of subsidies on the enjoyment of economic, social and cultural rights in importing countries. In this regard, the Committee draws the attention of the State party to the guidelines on international measures, actions and commitments as contained in the FAO Voluntary Guidelines on the Right to Food (2004)”. *Ivi*, par. 9.

Sulla base di quanto rilevato, potrebbe considerarsi la Germania responsabile ai sensi del Patto sui diritti ESC per la complicità, l'aiuto e l'assistenza economica prestati al governo cambogiano nell'attuazione del programma di titolazione delle terre, sfociato successivamente nelle espropriazioni e nei trasferimenti forzati in danno della popolazione? Ed inoltre, potrebbe configurarsi la diretta responsabilità dello Stato finanziatore ai sensi del Patto sui diritti ESC per non avere previsto, in quanto investitore principale, *ex ante* meccanismi di valutazione dell'impatto del progetto di titolazione delle terre e per non averne monitorato i prevedibili effetti nocivi in termini di rispetto e protezione dei diritti umani della popolazione locale? ³⁷⁸

Ciò che appare rilevante è evidentemente comprendere se, e sulla base di quali argomentazioni, la Germania, in relazione al caso di specie, possa essere ritenuta responsabile da un lato, per il supporto economico e logistico fornito alla Cambogia (finalizzato all'implementazione del piano di amministrazione delle terre, tradottosi successivamente nelle espropriazioni e trasferimenti forzati delle comunità di quello Stato); dall'altro per la diretta responsabilità in quanto finanziatore del progetto, incapace di prevenire la violazione dei diritti umani della popolazione cambogiana.

La dottrina che si è occupata della tematica in questione, e più precisamente della responsabilità indiretta o complicità con lo Stato territoriale nella violazione di diritti umani, è incline a fondare la responsabilità degli Stati per le violazioni extraterritoriali dei diritti economici, sociali e culturali richiamando le regole in materia di responsabilità statale per la commissione di un illecito internazionale elaborate dalla Commissione del diritto internazionale, e specificamente le norme in materia di responsabilità di uno Stato connessa all'atto di un altro Stato di cui al capitolo IV del Progetto di Articoli della CDI del 2001³⁷⁹.

In relazione alle operazioni di supporto e cooperazione internazionale finalizzate all'aiuto allo sviluppo con Stati terzi, lo Stato finanziatore sarebbe così suscettibile di incorrere nella commissione di un illecito internazionale, partecipando alla commissione del medesimo illecito perpetrato dallo Stato territo-

³⁷⁸ Le vicende sopra descritte evidenziano infatti il palese coinvolgimento dello Stato tedesco nell'attuazione del *Land Management and Administration Project* di concerto con il governo cambogiano, piano supportato a più riprese dallo Stato finanziatore, nonostante la Germania fosse a conoscenza delle violazioni su larga scala dei diritti della popolazione. Si noti peraltro, come sopra evidenziato, che la Germania si impegnava a rifinanziare il progetto nel 2011 e nel 2012, nonostante la Banca Mondiale avesse da tempo sospeso il finanziamento nei confronti dello Stato per il mancato adempimento delle direttive sul reinsediamento delle popolazioni interessate dalle espropriazioni forzate.

³⁷⁹ DE SCHUTTER, EIDE, KHALFAN, ORELLANA, SALOMON, SEIDERMAN, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States*, cit., pp. 1100-1110.

riale sulla base dell'aiuto e assistenza forniti a quest'ultimo, e ciò in ossequio alla disposizione dell'articolo 16 del Progetto³⁸⁰.

Com'è noto, l'articolo in esame, titolato "*Aiuto o assistenza nella commissione di un atto internazionalmente illecito*", specificamente afferma che:

"A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if: (a) that State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that State".³⁸¹

Si può rilevare, poi, come nel commentario all'articolo 16 del Progetto di Articoli sulla responsabilità degli Stati le ipotesi suscettibili di provocare la complicità dello Stato terzo nella commissione di un illecito internazionale da parte di un altro Stato siano specificate (avendo riguardo alle ipotesi di aiuto e assistenza) nei seguenti termini:

"Such situations arise where a State voluntarily assists or aids another State in carrying out conduct which violates the international obligations of the latter, for example, by knowingly providing an essential facility or *financing the activity* in question. Other examples include providing means for the closing of an international waterway, facilitating the abduction of persons on foreign soil, or *assisting in the destruction of property belonging to nationals of a third country*. [. . .] The requirement that the assisting State be aware of the circumstances making the conduct of the assisted State internationally wrongful is reflected by the phrase "knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act"³⁸².

Così concepita la responsabilità degli Stati finanziatori per la complicità prestata allo Stato territoriale nella violazione dei diritti economici, sociali e

³⁸⁰ Sul punto vedi l'articolo 21 dei Maastricht Principles sugli Obblighi Extraterritoriali degli Stati nell'area dei diritti economici, sociali e culturali espressamente titolato "*Indirect Interference*" nelle violazioni extraterritoriali dei diritti economici, sociali e culturali, costruito sulla scorta degli articoli 16-18 del Progetto di Articoli sulla responsabilità degli Stati. "States must refrain from any conduct which: a) impairs the ability of another State or international organization to comply with that State's or that international organization's obligations as regards economic, social and cultural rights; or b) aids, assists, directs, controls or coerces another State or international organization to breach that State's or that international organization's obligations as regards economic, social and cultural rights, where the former States do so with knowledge of the circumstances of the act."

³⁸¹ Assemblea Generale, *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001*, (A/56/10), Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two.

³⁸² CRAWFORD, *The Law of International Responsibility: A Commentary*, Oxford, 2010, corsivi aggiunti.

culturali, Coomans e Kunnemann sostengono, ad esempio, in relazione al caso delle *forced evictions* in Cambogia, la corresponsabilità della Germania per la violazione del diritto ad un adeguato standard di vita ed in particolare del diritto ad un alloggio adeguato delle popolazioni e della comunità indigene interessate dal *land grabbing*³⁸³.

Al fine di fondare la responsabilità per le operazioni di cooperazione internazionale condotte in Stati terzi, la dottrina citata rileva inoltre la formazione progressiva nel diritto internazionale dei diritti umani di norme che prevedrebbero l'obbligo degli Stati di valutare gli effetti delle proprie politiche di cooperazione secondo principi di prevedibilità, precauzione e prevenzione³⁸⁴.

Ci si riferisce in particolare ai più volte citati obblighi positivi in materia di valutazione d'impatto delle politiche di sviluppo sul godimento dei diritti umani delle popolazioni degli Stati recipienti, ma più ampiamente all'applicazione del c.d. *human rights-based approach* all'intera gamma di attività di cooperazione suscettibili di venire in rilievo nei rapporti tra Stati. Così ad esempio, l'articolo 14 dei citati *Maastricht Principles* sugli obblighi extraterritoriali in materia di diritti economici, sociali e culturali, valorizza l'obbligo degli Stati di condurre valutazioni preventive dei rischi e dei potenziali effetti extraterritoriali delle rispettive leggi, politiche e prassi sul godimento dei diritti ESC attraverso la cd. *public participation* degli individui situati al di là della propria sovranità territoriale. Il commento all'articolo in esame stabilisce poi in maniera più specifica che tale dovere si sostanzia nell'obbligo di ciascuno Stato "...to assess the impact of its conduct, to implement preventive measures, to ensure cessation of violations as well as effective remedies when rights are negatively impacted, to inform themselves about the potential impact of their conduct on the enjoyment of economic, social, and cultural rights outside their national territories prior to adopting such conduct"³⁸⁵.

In relazione al caso del *land titling* in Cambogia, aderire ad una tale visione circa la portata degli obblighi derivanti dall'adesione al Patto sui diritti ESC

³⁸³ Così secondo gli autori, la Germania sarebbe parallelamente responsabile per la violazione di rispettare, proteggere e attuare il diritto ad un alloggio adeguato dei cittadini cambogiani. COOMANS, KUNNEMANN, *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations*, cit., p. 168.

³⁸⁴ Si noti peraltro come i principi di precauzione, prevenzione, prevedibilità, hanno trovato ampio riconoscimento nel diritto internazionale dell'ambiente e sono stati avallati, tra gli altri, dalla Corte Internazionale di Giustizia.

Corte Internazionale di Giustizia, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, sentenza del 20 aprile 2010. Sul divieto per uno stato di utilizzare il proprio territorio in maniera tale da arrecare danno ad un altro Stato, vedi anche Assemblea Generale, *Draft Principles on the Allocation of Loss in the Case of Transboundary Harm Arising out of Hazardous Activities*, *Yearbook of the International Law Commission*, 2006, vol. II, Part Two.

³⁸⁵ DE SCHUTTER, EIDE, KHALFAN, ORELLANA, SALOMON, SEIDERMAN, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*. cit., p. 1116.

comporterebbe evidentemente la responsabilità dello Stato parte per non avere adeguatamente monitorato il programma di titolazione delle terre, per avere mancato di condurre adeguate valutazioni d'impatto sui prevedibili effetti pregiudizievoli del medesimo programma e, soprattutto, per non avere interrotto i finanziamenti allo Stato cambogiano, una volta che la situazione circa le espropriazioni e i trasferimenti forzati su larga scala era stata resa nota alle autorità dello Stato tedesco.

Le considerazioni fin qui svolte in merito alla natura extraterritoriale degli obblighi statali nell'ambito delle politiche di cooperazione condotte con Stati terzi appaiono inoltre avallate dalla prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali nei ripetuti richiami compiuti in svariati Commenti Generali circa l'obbligo delle Parti Contraenti di elaborare, interpretare e applicare gli accordi internazionali (tra i quali evidentemente rientrano pure gli accordi in materia di cooperazione internazionale) in maniera conforme ai preesistenti obblighi discendenti dai trattati sui diritti dell'uomo di cui i medesimi Stati siano Parti. A tal riguardo, l'organo di controllo dell'attuazione del Patto sui diritti ESC, nel *General Comment* n. 12 sul diritto al cibo ha rilevato in particolare che "States parties should, in international agreements whenever relevant, ensure that the right to adequate food is given due attention"; e ancora nel *General Comment* n. 14 sul diritto alla salute si è espresso nel senso che: "In relation to the conclusion of other international agreements, States parties should take steps to ensure that these instruments do not adversely impact upon the right to health"³⁸⁶.

I Commenti citati sembrano dunque mettere in evidenza l'obbligo dello Stato di prendere in considerazione i preesistenti obblighi discendenti dall'adesione ai trattati sui diritti dell'uomo nella stipula di accordi internazionali e parallelamente di evitare l'assunzione di ulteriori obblighi internazionali con essi incompatibili³⁸⁷.

³⁸⁶ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 12, The Right to Adequate Food*, par. 36; *General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health* par. 39. In maniera sostanzialmente analoga *General Comment 15, The Right to Water*, par. 35-36. Si ritiene che le medesime considerazioni possano compiersi anche in merito all'obbligo di stipulare accordi internazionali in linea con il dovere di rispettare il diritto ad un alloggio adeguato garantito dall'articolo 11 del trattato, ed elaborato nei *General Comment 2 e 7*.

³⁸⁷ V. il principio n. 17 dei *Maastricht Principles*: "State States must elaborate, interpret and apply relevant international agreements and standards in a manner consistent with their human rights obligations. Such obligations include those pertaining to international trade, investment, finance, taxation, environmental protection, development cooperation, and security".

Si noti qui come il problema della sovrapposizione degli obblighi discendenti dai trattati sui diritti dell'uomo e ulteriori obblighi internazionali degli Stati risulti particolarmente evidente nell'analisi sull'applicabilità extraterritoriale del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Come abbiamo avuto modo di vedere nel corso della trattazione, la clausola generale dell'obbligo di assistenza e cooperazione sembrerebbe difatti possedere una natura mobile ed

Sulla base delle indicazioni ricavabili dalla prassi esaminata, sembrerebbe così potersi affermare che gli Stati finanziatori di progetti e programmi di sviluppo in Paesi terzi siano ritenuti destinatari di obblighi extraterritoriali e, dunque, *indirettamente* responsabili, di concerto con lo Stato territoriale, per la violazione dei diritti economici, sociali e culturali di individui situati oltre confine. Ciò nonostante, data l'assenza sino ad oggi di fronte al Comitato di ricorsi interstatali o di comunicazioni individuali che abbiano affrontato specificamente tali questioni, e sulla base di una prassi costituita perlopiù da strumenti di *soft law*, diviene problematico indagare con maggiore accuratezza le caratteristiche dei rispettivi obblighi dello Stato territoriale e dello Stato finanziatore anche ai fini della "giustiziabilità" dei diritti ESC in una prospettiva extraterritoriale.

2.2. Diritto all'abitazione, obblighi extraterritoriali nelle operazioni di cooperazione allo sviluppo e prassi degli organi di controllo delle Nazioni Unite

Come abbiamo visto nel caso esemplificativo del supporto al programma di *land titling* in Cambogia, le operazioni degli Stati nell'ambito della cooperazione allo sviluppo tendono frequentemente a risolversi nella violazione di una molteplicità di diritti tutelati dal Patto sui diritti ESC, ed in particolare per ciò che concerne il caso esaminato, del diritto all'abitazione, come specificazione del diritto ad un adeguato standard di vita, garantito dall'articolo 11 del trattato. Invero, come più volte notato, le attività di finanziamento in Stati terzi condotte dai paesi maggiormente industrializzati, attraverso l'assistenza bilaterale o per il tramite di istituzioni finanziarie internazionali, risultano suscettibili di pregiudicare il godimento dei diritti socio-economici e culturali delle popolazioni locali. Esempi classici sono rappresentati dalla realizzazione di grandi opere in Paesi terzi: si pensi al trasferimento forzato di masse di individui dai rispettivi territori per fare spazio alla costruzione di dighe, o ancora al supporto statale a imprese private e multinazionali per l'esecuzione di attività estrattive oltre confine. In tutti questi casi ci si chiede se, e in che termini, lo Stato straniero che finanzia tali attività possa essere ritenuto responsabile per la violazione dei diritti degli individui situati al di là della propria sovranità territoriale per le cd. *for-*

eterogenea rispetto ai settori di volta in volta considerati. Così la diversità del contesto sembrerebbe condizionare la portata degli obblighi degli Stati dal momento che in ogni scenario appare diverso il modo in cui tali obblighi si esplicano, e ciò in ragione della rilevanza e della compenetrazione con ulteriori norme internazionali. Pensiamo ad esempio, al campo dei conflitti armati e all'interazione tra diritti umani e diritto umanitario, diritti umani e diritto degli investimenti, e così via.

ced evictions portate avanti dallo Stato territoriale destinatario dell'aiuto allo sviluppo e finalizzate al compimento delle predette opere.

L'analisi della prassi del Comitato riguardante il fenomeno delle evizioni forzate che ci accingiamo a compiere consente di verificare con maggiore chiarezza la portata degli impegni degli Stati in materia di diritto ad un alloggio adeguato³⁸⁸.

Il Comitato sui diritti ESC si è occupato degli effetti pregiudizievoli delle politiche di cooperazione allo sviluppo, tra l'altro, per ciò che riguarda il rispetto del diritto all'abitazione, sin dall'inizio della propria attività alla fine degli anni ottanta, riconoscendo l'intima relazione tra *international development policies* e godimento dei diritti umani nei Paesi in via di sviluppo³⁸⁹.

Così come notato rispetto al caso del debito estero, l'organo di monitoraggio del Patto sui diritti ESC sembrerebbe accogliere una prospettiva che evidenzia la responsabilità condivisa dello Stato finanziatore per la protezione dei diritti socio-economici e culturali della popolazione dello Stato destinatario del programma di cooperazione. La natura di obblighi transnazionali delle Parti contraenti al trattato, impegnate in progetti di cooperazione in Stati terzi che si risolvono in trasferimenti ed espropriazioni forzate a danno della popolazione locale, comportando la violazione del diritto ad un adeguato standard di vita, ed in particolare ad un alloggio adeguato, è stata enfatizzata dal Comitato in diversi *general comments*, nonché da alcuni Relatori Speciali nell'ambito delle procedure di inchiesta condotte su mandato delle Nazioni Unite.

Il Comitato sui diritti ESC ha raccomandato alle Parti contraenti di adottare politiche di cooperazione internazionale con Stati terzi in conformità al rispetto dei diritti tutelati dal trattato sin dal 1990, e precisamente attraverso l'elaborazione del *General Comment 2*, relativo alle cd. *International technical assistance measures* di cui all'articolo 22 del trattato, e in successivi commenti diretti a chiarire la portata degli obblighi degli Stati in tali contesti³⁹⁰.

³⁸⁸ Il diritto ad un alloggio adeguato è tutelato dall'articolo 11(4) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

³⁸⁹ Gli effetti negativi delle politiche internazionali di cooperazione allo sviluppo sono stati fortemente criticati da Graham Hancock sin dal 1989. Una serie di progetti portati avanti dalla Banca Mondiale dai primi anni 50 in Ghana, Brasile, India, rivelatisi disastrosi nei riguardi delle popolazioni locali interessate, hanno poi portato alla instaurazione della Commissione Morse. La Commissione, autorizzata dalla Banca Mondiale ad intraprendere una valutazione dell'operato della Banca medesima per la costruzione della diga Sardar Sarovar sul fiume Narmada in India, costituisce il primo tentativo istituzionalizzato di indagine sulla responsabilità delle Istituzioni Finanziarie Internazionali e degli Stati nell'ambito dei progetti di cooperazione condotti in paesi terzi. Sulla base dell'esperienza della Commissione Morse, la Banca Mondiale ha successivamente dato vita ad un progetto di Panel d'Ispezione, onerato di valutare la conformità delle azioni della Banca con le sue direttive e politiche operative interne. Sul tema v. HANCOCK, *Lords of Poverty*, Londra, 1989.

³⁹⁰ Così come notato dallo stesso Comitato, l'articolo 22 del Patto sui diritti ESC istituisce "a mechanism by which the Economic and Social Council may bring to the attention of relevant

Nel commento generale in esame il Comitato sottolinea l'importanza per le agenzie internazionali allo sviluppo "of seeking to integrate human rights concerns into development activities", riconoscendo che le attività di cooperazione con Stati terzi non contribuiscono per ciò stesso alla promozione e protezione dei diritti economici, sociali e culturali dei cittadini degli Stati aderenti al Patto. Secondo l'organo di controllo ciò comporterebbe l'obbligo negativo di "scrupulously avoid involvement in projects which, for example, involve the *large-scale evictions or displacement of persons* without the provision of all appropriate protection and compensation"³⁹¹. In termini positivi, l'adozione di uno *human rights based approach to development* comporterebbe, poi, che le agenzie dovrebbero agire "...as advocates of projects and approaches which contribute not only to economic growth or other broadly defined objectives, but also to enhanced enjoyment of the full range of human rights.... Every efforts should be made, at each phase of a development project, to ensure that the rights contained in the Covenants are duly taken into account. This would apply, for example, in the initial assessment of the priority needs of a particular country, in the identification of particular projects, in project design, in the implementation of the project, and in its final evaluation"³⁹².

Sebbene il commento si riferisca primariamente alle agenzie internazionali per lo sviluppo economico, le seppur generiche linee operative tracciate dall'organo di monitoraggio per la protezione dei diritti ESC si indirizzano parallelamente agli Stati parti del trattato. Ed invero il Comitato, (come notato in precedenza durante l'esame del caso Norvegia- Ecuador sul debito estero), si rivolge specificamente agli Stati, oltre che alle agenzie internazionali, per ciò che concerne la ristrutturazione del debito estero e l'attuazione delle politiche di aggiustamento strutturale in linea con la necessità di non pregiudicare la ca-

United Nations bodies any matters arising out of reports submitted under the Covenant which may assist such bodies in deciding, each within its field of competence, on the advisability of international measures likely to contribute to the effective progressive implementation of the.. Covenant." Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment. 2 Internationala Technica Assistance Measures*, cit., par.1. Il riferimento è qui espressamente diretto alle operazioni di cooperazione internazionale, ove l'organo di controllo ha cura di precisare che "the principal role of the Committee would seem to be to encourage greater attention to efforts to promote economic, social and cultural rights within the framework of international development cooperation activities undertaken by, or with the assistance of, the United Nations and its agencies". Ai sensi dell'articolo 22.."Il Consiglio economico e sociale può sottoporre all'attenzione di altri organi delle Nazioni Unite, dei loro organi sussidiari e degli istituti specializzati competenti a prestare assistenza tecnica, qualsiasi questione risultante dai rapporti menzionati in questa parte del presente Patto, che possa essere utile a tali organismi per decidere, ciascuno nel proprio ambito di competenza, sull'opportunità di misure internazionali idonee a contribuire all'efficace progressiva attuazione del presente Patto".

³⁹¹ *Ivi*, par.6.

³⁹² *Ivi*, par.7-8.

pacità dello Stato destinatario dei finanziamenti di adempiere agli obblighi di natura socio-economica della sua popolazione. Così secondo il Comitato:

“The Committee recognizes that adjustment programmes will often be unavoidable and that these will frequently involve a major element of austerity. Under such circumstances, however, endeavours to protect the most basic economic, social and cultural rights become more, rather than less, urgent. States parties to the Covenant, as well as the relevant United Nations agencies, should thus make a particular effort to ensure that such protection is, to the maximum extent possible, built in to programmes and policies designed to promote adjustment. Such an approach, which is sometimes referred to as “adjustment with a human face” or as promoting “the human dimension of development” requires that the goal of protecting the rights of the poor and vulnerable should become a basic objective of economic adjustment. Similarly, international measures to deal with the debt crisis should take full account of the need to protect economic, social and cultural rights through, inter alia, international cooperation”³⁹³.

In aggiunta, come avremo modo di verificare durante la trattazione delle attività di cooperazione degli Stati intraprese in seno alle agenzie e istituzioni finanziarie internazionali, sembrerebbe potersi rilevare un discreto consenso in dottrina e nella prassi nel senso che gli obblighi derivanti dai trattati sui diritti dell'uomo non cessano di vincolare le Parti contraenti per le attività compiute in seno a tali organizzazioni.

L'obbligo degli Stati di condurre le politiche di cooperazione in linea con il rispetto dei diritti dell'uomo (ed in particolare, per ciò che qui ci riguarda, del dovere di astenersi da attività di evizione ed espropriazione forzata quale corollario del diritto ad un alloggio adeguato garantito dall'articolo 11) sarebbe poi ulteriormente confermato dalla prassi successiva del Comitato che parrebbe delineare la portata extraterritoriale degli obblighi degli Stati al rispetto del diritto ad un alloggio adeguato nei *General Comments* 4 e 7.

A questo proposito, il Comitato sui diritti ESC ha dedicato il *General Comment* 4 alla specificazione della natura degli obblighi degli Stati in materia di protezione del diritto ad un alloggio adeguato. Preliminarmente, e per ciò che concerne il contenuto del diritto in esame, il Comitato ne fornisce una caratterizzazione tale per cui “the right to housing should not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with, for example, the shelter provided by merely having a roof over one's head or views shelter exclusively as a commodity. Rather it should be seen as the right to live somewhere in security, peace and dignity”³⁹⁴. A tal riguardo, si richiamano le diverse componenti che

³⁹³ *Ivi*, par.9.

³⁹⁴ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 4, The right to adequate housing*, UN Doc. E/1992/23, 1991, par. 7.

contribuiscono a rendere effettivo il diritto ad un alloggio adeguato, ed in particolare, secondo la formulazione datane dall'organo di controllo, i requisiti di seguito elencati: "(a) *Legal security of tenure*; (b) *Availability of services, materials, facilities and infrastructure*; (c) *Affordability*; (d) *Habitability*; (e) *Accessibility*; *Location*, (which allows access to employment options, health-care services, schools and other social facilities); (g) *Cultural adequacy*"³⁹⁵.

Significativa appare, inoltre, la specificazione del Comitato secondo cui "...tenure takes a variety of forms, including rental (public and private) accommodation, cooperative housing, lease, owner-occupation, emergency housing and informal settlements, including occupation of land or property. Notwithstanding the type of tenure, *all persons should possess a degree of security of tenure which guarantees legal protection against forced eviction, harassment and other threats*. States parties should consequently take immediate measures aimed at conferring legal security of tenure upon those persons and households currently lacking such protection, in genuine consultation with affected persons and groups"³⁹⁶.

In quest'ottica particolare rilevanza assume poi il richiamo del Comitato al fatto che le espropriazioni e i trasferimenti forzati devono considerarsi *prima facie* incompatibili con il rispetto degli obblighi convenzionali e suscettibili di essere giustificati solo in circostanze eccezionali³⁹⁷.

Se le indicazioni in merito all'obbligo di rispettare e proteggere il diritto all'*housing* nel contesto delle operazioni di cooperazione in Stati terzi ci paiono rilevanti, e ciò evidentemente per la loro portata potenzialmente extraterritoriale, significativi appaiono, inoltre, gli espressi richiami del *treaty body* alla dimensione transnazionale di protezione del diritto all'abitazione. A tal riguardo, il Comitato enfatizza l'importanza essenziale della cooperazione internazionale per la realizzazione di tale diritto. Indicative della portata extraterritoriale degli obblighi degli Stati relativamente al rispetto del cd. *right to housing* nel commento in esame, appaiono difatti le considerazioni finali sull'obbligo *to fulfil* legate all'invito rivolto agli Stati parti di destinare collettivamente un adeguato livello di risorse per la realizzazione del diritto in questione. Così, dopo avere evidenziato la reticenza della comunità internazionale ad impegnarsi in maniera efficace per la promozione e l'attuazione del diritto ad un alloggio adeguato mediante azioni concertate a livello internazionale³⁹⁸, il Comitato si indirizza agli Stati, rispettivamente finanziatori e beneficiari dei progetti di

³⁹⁵ *Ivi*, par. 8.

³⁹⁶ *Ibidem*.

³⁹⁷ *Ivi*, par. 18.

³⁹⁸ "Traditionally, less than 5 per cent of all international assistance has been directed towards housing or human settlements, and often the manner by which such funding is provided does little to address the housing needs of disadvantaged groups". *Ivi*, par. 19.

cooperazione, e alle istituzioni finanziarie internazionali, invitandoli ad assicurare:

“a substantial proportion of financing is devoted to creating conditions leading to a higher number of persons being adequately housed. States parties should, when contemplating international financial cooperation, seek to indicate areas relevant to the right to adequate housing where external financing would have the most effect. Such requests should take full account of the needs and views of the affected groups”³⁹⁹.

Nel 1997, il Comitato ha poi dedicato un intero commento generale (*General Comment 7*) alla protezione del diritto ad un alloggio adeguato, ed in particolare alle *forced evictions*⁴⁰⁰, ponendo l’attenzione in particolare sugli effetti pregiudizievoli del fenomeno nell’ambito delle operazioni di cooperazione internazionale allo sviluppo⁴⁰¹.

Dopo avere ribadito la contrarietà delle evizioni forzate rispetto agli obblighi discendenti dal Patto sui diritti ESC, il Comitato delinea in maniera più chiara i doveri degli Stati in tale contesto, enucleando una serie di adempimenti positivi da porre in essere preventivamente a tali operazioni, nonché i correlativi rimedi giuridici da esperire una volta che tali atti siano stati illegittimamente compiuti. A tal riguardo, secondo il Comitato:

“States parties shall ensure, prior to carrying out any evictions, and particularly those involving large groups, that all feasible alternatives are explored in consultation with the affected persons, with a view to avoiding, or at least minimizing, the need to use force. Legal remedies or procedures should be provided to those who are affected by eviction orders. States parties shall also see to it that all the individuals concerned have a right to adequate compensation for any property, both personal and real, which

³⁹⁹ *Ibidem*. Si noti anche qui il richiamo parallelo ai doveri delle istituzioni finanziarie internazionali “promoting measures of structural adjustment” che dovrebbero assicurare che such measures do not compromise the enjoyment of the right to adequate housing”.

⁴⁰⁰ Il Comitato ha cura di precisare per quanto riguarda il significato delle espropriazioni forzate che “the term forced evictions is defined as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection. The prohibition on forced evictions does not, however, apply to evictions carried out by force in accordance with the law and in conformity with the provisions of the International Covenants on Human Rights”; Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 7, The Right to adequate housing. Forced Evictions*, UN Doc. E/1998/22, annex IV. par. 3.

⁴⁰¹ Cos’, secondo l’organo di controllo “..many instances of forced eviction are associated with violence, such as evictions resulting from international armed conflicts, internal strife and communal or ethnic violence. Other instances of forced eviction occur in the name of development. Evictions may be carried out in connection with conflict over land rights, development and infrastructure projects, such as the construction of dams or other large-scale energy projects, with land acquisition measures associated with urban renewal, housing renovation, city beautification programmes, the clearing of land for agricultural purposes, unbridled speculation in land”. *Ivi*, para. 7.

is affected. In this respect, it is pertinent to recall article 2.3 of the International Covenant on Civil and Political Rights, which requires States parties to ensure “an effective remedy” for persons whose rights have been violated and the obligation upon the “competent authorities (to) enforce such remedies when granted”⁴⁰².

Il commento in parola appare però estremamente rilevante per il richiamo al fenomeno delle *forced evictions* nel contesto delle operazioni di cooperazione allo sviluppo, attività tipicamente extraterritoriali che imporrebbero agli Stati, nonché alle agenzie internazionali, di condurre le proprie attività in Paesi terzi in linea con i dettami dei trattati di cui gli stessi siano Parti Contraenti. A questo proposito, il Comitato, nel ribadire i potenziali effetti lesivi delle operazioni di cooperazione transnazionale, si richiama espressamente al *General Comment 2* a suo tempo esaminato e reitera il dovere in capo agli Stati di assicurare in ogni fase del progetto di cooperazione la piena attuazione delle diritti convenzionali⁴⁰³.

Di particolare importanza si rivela, inoltre, in una prospettiva di analisi degli obblighi degli Stati ai sensi del Patto sui diritti ESC il rispetto delle linee-guida su reinsediamenti e *relocation* adottate in seno ad istituzioni finanziarie internazionali al fine di minimizzare le conseguenze negative dei progetti di cooperazione allo sviluppo.

In quest’ottica il Comitato evidenzia che:

“Some institutions, such as the World Bank and the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) have adopted guidelines on relocation and/or resettlement with a view to limiting the scale of and human suffering associated with

⁴⁰² *Ibidem*. Vedi anche il par.15 del medesimo General Comment ove il Comitato specifica che le garanzie procedurali per il rispetto del diritto ad un alloggio adeguato in relazione alle espropriazioni forzate includono: “(a) an opportunity for genuine consultation with those affected; (b) adequate and reasonable notice for all affected persons prior to the scheduled date of eviction; (c) information on the proposed evictions, and, where applicable, on the alternative purpose for which the land or housing is to be used, to be made available in reasonable time to all those affected; (d) especially where groups of people are involved, government officials or their representatives to be present during an eviction; (e) all persons carrying out the eviction to be properly identified; (f) evictions not to take place in particularly bad weather or at night unless the affected persons consent otherwise; (g) provision of legal remedies; and (h) provision, where possible, of legal aid to persons who are in need of it to seek redress from the courts”. *Ivi*, par.15.

⁴⁰³ “The Committee is aware that various development projects financed by international agencies within the territories of State parties have resulted in forced evictions. In this regard, the Committee recalls its general comment No. 2 (1990) which states, inter alia, that “international agencies should scrupulously avoid involvement in projects which, for example ... promote or reinforce discrimination against individuals or groups contrary to the provisions of the Covenant, or involve large scale evictions or displacement of persons without the provision of all appropriate protection and compensation. Every effort should be made, at each phase of a development project, to ensure that the rights contained in the Covenant are duly taken into account.” *Ivi*, par. 17.

forced evictions. Such practices often accompany large-scale development projects, such as dam-building and other major energy projects. Full respect for such guidelines, insofar as they reflect the obligations contained in the Covenant, is essential on the part of both the agencies themselves and States parties to the Covenant. The Committee recalls in this respect the statement in the Vienna Declaration and Programme of Action to the effect that “while development facilitates the enjoyment of all human rights, the lack of development may not be invoked to justify the abridgement of internationally recognized human rights.”⁴⁰⁴

Appare opportuno segnalare, infine, che l’enucleazione degli obblighi relativi al rispetto dei diritti ESC da parte degli Stati contraenti al Patto impegnati in progetti di cooperazione internazionale, (ed in particolare del rispetto del diritto all’abitazione, come specificazione del diritto ad uno standard di vita adeguato di cui all’articolo 11 del trattato) ha trovato compiuta elaborazione nelle linee guida dello *Special Rapporteur*, Miloon Kothari.⁴⁰⁵

I cd. *Basic principles and guidelines on development-based evictions and displacement* elaborati dallo *Special Rapporteur* si indirizzano difatti espressamente agli Stati e alla comunità internazionale nel suo insieme per combattere il fenomeno delle espropriazioni e dei trasferimenti forzati nell’ambito dei programmi di cooperazione condotti di concerto tra donatori internazionali e Stati in via di sviluppo⁴⁰⁶. Le linee guida del relatore speciale rappresentano così un ulteriore apporto significativo nel delineare i doveri degli Stati nell’ambito della attività di cooperazione allo sviluppo specificando in termini più chiari quanto affermato dal Comitato sui diritti ESC nei *General Comments* 4 e 7 dedicati al dovere di rispetto di un alloggio adeguato in tali contesti⁴⁰⁷.

⁴⁰⁴ *Ibidem*.

⁴⁰⁵ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*, Miloon Kothari, UN Doc. A/HRC/4/18, 5 febbraio 2007.

⁴⁰⁶ Così lo *Special Rapporteur* si riferisce espressamente nelle linee guida alle *forced evictions* nell’ambito delle operazioni di cooperazione allo sviluppo finanziate da donatori internazionali. “In the context of the present guidelines, development-based evictions include evictions often planned or conducted under the pretext of serving the “public good”, such as those linked to development and infrastructure projects (including large dams, large-scale industrial or energy projects, or mining and other extractive industries); land-acquisition measures associated with urban renewal, slum upgrades, housing renovation, city beautification, or other land-use programmes (including for agricultural purposes); property, real estate and land disputes; unbridled land speculation; major international business or sporting events; and, ostensibly, environmental purposes. Such activities also include those supported by international development assistance.” *Ivi*, par. 8.

⁴⁰⁷ Vedi inoltre le *Comprehensive human rights guidelines on development-based displacement* UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/7 e i *Guiding Principles on Internal Displacement* UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2.

In particolare, riferimento specifico al ruolo della protezione internazionale del diritto all'*housing* sia in seno agli Stati, sia in seno alle organizzazioni internazionali, viene fatto nei paragrafi 71-73, intitolati *Role of the international community, including international organizations*, ove il Relatore Speciale ha cura di precisare che:

“The international community bears an obligation to promote, protect and fulfil the human right to housing, land and property. International financial, trade, development and other related institutions and agencies, including member or donor States that have voting rights within such bodies, should take fully into account the prohibition on forced evictions under international human rights law and related standards. International organizations should establish or accede to complaint mechanisms for cases of forced evictions that result from their own practices and policies. Legal remedies should be provided to victims in accordance with those stipulated in these guidelines. Transnational corporations and other business enterprises must respect the human right to adequate housing, including the prohibition on forced evictions, within their respective spheres of activity and influence”⁴⁰⁸.

In linea con quanto mostrato circa il rispetto del diritto all'*housing* nelle operazioni di cooperazione internazionale allo sviluppo, si può rilevare infine, come i principi di cui sopra abbiano oggi assunto rilevanza attraverso la Dichiarazione dei Popoli Indigeni, e ciò anche per quanto riguarda le responsabilità degli Stati e dei donatori internazionali che si rendano protagonisti di violazioni dei diritti umani oltre confine. Ci pare infatti di potere affermare che la Dichiarazione enfatizza la possibilità di forme dirette di cooperazione tra popolazioni indigene e Stati finanziatori nell'ambito delle attività internazionali di sostegno allo sviluppo in Paesi terzi⁴⁰⁹. Per esempio, avendo riguardo agli articoli 39- 41 della Dichiarazione, si parla di diritto degli Stati “to have access to financial and technical assistance from States and *through international cooperation*, for the enjoyment of the rights contained in this Declaration,” così come di parallelo dovere delle agenzie multilaterali di sviluppo e delle organizzazioni intergovernative “to contribute to the full realization of the provisions of this Declaration through the mobilization, inter alia, of financial cooperation and technical assistance”⁴¹⁰.

⁴⁰⁸ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari*, cit., par. 71-73.

⁴⁰⁹ Secondo attenta dottrina, “The declaration seeks to structure a direct and bilateral relationship between extraterritorial states and indigenous peoples”. LANGFORD, COOMANS, GOMEZ ISA, *Extraterritorial Duties*, cit., p. 76.

⁴¹⁰ Assemblea generale, Dichiarazione delle Nazioni Unite sui diritti delle popolazioni indigene adottata il 13 settembre 2007, UN Doc. A/RES/61/295, 2 ottobre 2007, par. 39- 41.

In quest'ottica, la Dichiarazione afferma altresì il diritto delle popolazioni indigene nei confronti degli Stati e delle agenzie internazionali delle Nazioni Unite di essere consultate preventivamente alle scelte che possano pregiudicare i diritti umani (si pensi in primo luogo al diritto all'autodeterminazione economica, ed in particolare al diritto alla terra e al contestuale diritto allo sfruttamento delle proprie risorse naturali), nonché al diritto "to access to and prompt decision through just and fair procedures for the resolution of conflicts and disputes with States or other parties, as well as to effective remedies for all infringements of their individual and collective rights"⁴¹¹.

In conclusione, può dunque notarsi come gli organi di controllo dei diritti umani appaiano concordi nel raccomandare agli Stati il rispetto dei diritti ESC ed in particolare, del diritto ad un adeguato standard di vita, nei confronti di individui situati oltre confine.

Ciò è ampiamente riscontrabile nelle osservazioni del Comitato sui diritti ESC e nella prassi degli organi di controllo istituiti dalla Carta delle Nazioni Unite, come ad esempio relatori speciali ed esperti indipendenti, che mostrano così di ritenere gli Stati responsabili per la violazione dei diritti umani nelle operazioni di cooperazione allo sviluppo condotte o che abbiano effetti oltre il territorio delle Parti Contraenti.

3. The Right to Health. *Obblighi di assistenza e cooperazione internazionale ed imposizione di condizionalità nell'aiuto allo sviluppo. Case Study: La vicenda della Global Gag Rule e la violazione del diritto alla salute*

Per completare l'analisi della panoramica di alcuni fra i molti casi studio utili per indagare la portata degli obblighi degli Stati nell'ambito delle attività di cooperazione internazionale di natura bilaterale, volgiamo adesso lo sguardo alle tipiche ipotesi di assistenza e trasferimento di risorse da parte dei Paesi più ricchi nei confronti di Stati in via di sviluppo, subordinate all'attuazione di determinati adempimenti da parte dello Stato beneficiario. Tali adempimenti sovente si traducono in un pregiudizio al godimento dei diritti socio-economici e culturali della popolazione del medesimo Stato.

Ci si riferisce qui specificamente al fenomeno delle c.d. condizionalità connesse all'erogazione dei prestiti nei confronti degli Stati recipienti, sia a livello bilaterale, sia per il tramite di istituzioni finanziarie internazionali, in grado di condizionare, a vario titolo, il godimento di diritti socio-economici basilari della popolazione di quest'ultimo Stato. Si pensi, fra gli altri, agli effetti negativi

⁴¹¹ *Ibidem.*

dell'imposizione di programmi di aggiustamento strutturale (SAPs, *Structural Adjustment Programmes*) che impongono e comportano drastiche riduzioni della spesa sociale relativa alla salute pubblica o all'istruzione in Paesi in via di sviluppo. Ciò si verifica tipicamente nell'ambito delle condizionalità, realizzate attraverso l'imposizione di cd. *user fees* per l'accesso a servizi pubblici essenziali, fenomeni capaci di pregiudicare grandemente la possibilità di godimento dei diritti economici, sociali e culturali della popolazione destinataria dell'aiuto, ma anche in relazione a condizionalità legate a politiche e pratiche imposte dallo Stato finanziatore per l'ottenimento dei predetti finanziamenti da parte dello Stato beneficiario. Si tratta, dunque, dell'imposizione di obblighi precisi in capo allo Stato beneficiario circa le modalità di utilizzo dell'aiuto allo sviluppo, suscettibili di pregiudicare la capacità del medesimo di adempiere ai suoi obblighi di rispettare, proteggere e attuare i diritti ESC della propria popolazione e di incidere negativamente diritti dei destinatari delle forme di assistenza in questione. In tutti questi casi ci si chiede se, e in che termini, gli Stati finanziatori parti contraenti del Patto sui diritti ESC, possano ritenersi responsabili per gli effetti negativi derivanti dalle condizionalità sul godimento dei diritti ESC delle popolazioni beneficiarie. Trattasi com'è evidente di azioni che non possono definirsi tipicamente extraterritoriali, ma i cui effetti negativi appaiono in grado di riverberarsi su individui situati al di là della sovranità territoriale degli Stati donatori.

Diversi appaiono i nodi problematici legati alla definizione degli obblighi extraterritoriali degli Stati parte del Patto sui diritti ESC in questo contesto. In primo luogo, è agevole notare come, nei casi di imposizione di condizionalità per l'erogazione dell'aiuto allo sviluppo a Stati terzi, problemi rilevanti sorgano in relazione alla valutazione del nesso di causalità tra le azioni degli Stati parti e le violazioni subite da individui stanziati oltre confine.

L'applicabilità extraterritoriale del trattato, com'è noto, non può che risultare connessa alla preventiva verifica dell'esistenza di un precipuo *casual link* tra la condotta dello Stato straniero e le conseguenze pregiudizievoli subite dalla popolazione degli Stati destinatari degli aiuti soggetti a condizionalità⁴¹². Bisogna invero notare, conformemente a quanto evidenziato nei diversi casi studio trattati, come la necessità dell'accertamento del nesso di causalità tra le attività dello Stato finanziatore e il pregiudizio arrecato al godimento dei diritti umani

⁴¹² Più in generale si può affermare che l'identificazione del nesso di causalità tra le condotte degli Stati Parti del Patto e il godimento dei diritti economici, sociali e culturali in Paesi terzi diviene particolarmente rilevante configurandosi come uno dei tratti caratterizzanti dell'intera analisi sull'applicabilità extraterritoriale dei diritti economici, sociali e culturali, e ciò soprattutto rispetto al campo dei diritti civili e politici. Il tema presenta molteplici difficoltà di inquadramento ed è stato affrontato in dottrina da SKOGLY, *Causality and Extraterritorial Obligations*, in *Global Justice, State Duties*.cit.,pp-233-258.

di individui situati in Stati terzi, caratterizzi l'intera tematica delle condotte e degli effetti extraterritoriali delle politiche di cooperazione e assistenza bilaterale e multilaterale in Stati terzi. Se in relazione al caso delle attività di *land grabbing* in Cambogia precedentemente esaminato, il nesso di causalità tra le attività dello Stato finanziatore e le violazioni subite dalla popolazione dello Stato territoriale parrebbe potersi apprezzare in maniera più immediata, visto il coinvolgimento diretto dei donatori nel supporto al programma di titolazione, i casi del debito estero tra Norvegia ed Ecuador e il caso delle attività in Kenya, che ci prestiamo ad esaminare, sollevano invece problemi più rilevanti in termini di identificazione di un nesso causale tra la condotta dello Stato straniero e il pregiudizio subito dalla popolazione dello Stato recipiente. È possibile inoltre rilevare come in questo contesto, ma più in generale nell'ambito dell'analisi degli obblighi degli Stati per l'assistenza e la cooperazione allo sviluppo bilaterale complessivamente considerati, la condotta dello Stato territoriale appaia particolarmente indicativa al fine di apprezzare in termini più chiari la conformità al Patto sui diritti ESC della rispettiva condotta dello Stato finanziatore, impegnato nel progetto di sviluppo. In altre parole, ciò che risulta estremamente significativo, al fine di valutare l'adempimento da parte delle Parti contraenti degli obblighi di rispetto, attuazione e implementazione dei diritti tutelati dal Patto, è comprendere se, e in che misura, la condotta dello Stato recipiente possa essere in grado di giustificare, attenuare, o in qualche modo contribuire alla definizione del grado di responsabilità delle prime. Si ripropone qui la complessa questione relativa alla divisione della responsabilità tra Stato territoriale e Stato finanziatore o donatore, che abbiamo affrontato nei casi del debito e dell'accaparramento delle terre, e che viene ora in rilievo nella vicenda dell'imposizione di condizionalità da parte degli Stati Uniti per l'attività di promozione del diritto alla salute in Paesi terzi, a seguito dell'adozione della cd. *Mexico City Policy*, meglio nota come *Global Gag Rule*⁴¹³.

Il caso della *Global Gag Rule* consente di interrogarci sulla natura dell'obbligo di attuazione del Patto sui diritti ESC da parte sia degli Stati finanziatori che degli Stati beneficiari per ciò che concerne gli aiuti allo sviluppo caratterizzati dall'impiego di condizionalità. In particolare, le vicende in esame hanno ad oggetto gli effetti negativi sul godimento del diritto alla salute di popolazioni di Paesi in via di sviluppo prodotti dalla predetta legge, introdotta dall'amministrazione Regan, avallata dal governo Bush, ed infine abolita durante la Presidenza Obama nel 2009. Nello specifico, in virtù di tale legge, le Organizzazioni Non Governative destinatarie di fondi federali per l'operato in

⁴¹³ Sul punto v. HOODBHOY e altri, *Exporting Despair: The Human Rights Implications of U.S. Restrictions on Foreign Health Care Funding in Kenya*, in *Fordham International Law Journal*, 2005, pp. 1-126.

Paesi terzi venivano sottoposte ad una serie cospicua di limitazioni riguardanti la facoltà di promuovere servizi sanitari ed informativi in materia di aborto in Paesi in via di sviluppo. Secondo quanto documentato da svariate organizzazioni non governative operanti sul campo, la legge produceva effetti devastanti in molti paesi africani, tra cui in particolare il Kenya, a causa della totale dipendenza del governo dal supporto fornito da donatori internazionali per la realizzazione del diritto alla salute riproduttiva dei propri cittadini. Ed in effetti, all'epoca dei fatti in questione, il Paese risultava privo di un piano coordinato di promozione dei diritti riproduttivi della propria popolazione, né il budget per la spesa pubblica per la promozione del diritto alla salute prevedeva la destinazione di parte dei fondi alla tutela dei predetti diritti. In definitiva, la completa subordinazione del paese al supporto dei donatori internazionali per la realizzazione del diritto alla salute riproduttiva dei propri cittadini rendeva le organizzazioni non governative destinatarie dei fondi interamente dipendenti dalle politiche e dalle priorità dei donatori internazionali.⁴¹⁴

La situazione diveniva poi particolarmente gravosa, a causa dell'obbligo imposto alla Agenzia Internazionale per lo Sviluppo statunitense (USAID) di operare in conformità con i dettami della predetta legge, e comportava, nella specie, l'impossibilità per le organizzazioni non governative destinatarie degli aiuti di continuare a condurre la propria attività in materia di tutela del diritto alla salute e dei diritti riproduttivi delle donne. Invero, la completa soggezione delle ONG alla allocazione dei fondi stranieri rendeva difatti tali organizzazioni in tutto e per tutto soggette alle politiche degli Stati donatori, ragione per cui alcune di esse decidevano di rifiutare i predetti fondi al fine di garantirsi la possibilità di continuare ad operare in maniera indipendente, con l'obiettivo di garantire il diritto alla salute della donna e i rispettivi diritti riproduttivi. L'applicazione della *Global Gag Rule* nei rapporti tra i donatori internazionali e le ONG sul territorio del Kenya finiva così per avere un impatto altamente nocivo sul godimento del diritto alla salute nello Stato in questione, con l'ulteriore effetto di discriminare i diritti delle donne in condizioni economiche maggiormente svantaggiate, e ciò evidentemente a causa degli effetti pregiudizievoli dell'applicazione delle restrittive politiche statunitensi per l'assistenza allo sviluppo, caratterizzate dall'imposizione di condizionalità.

Le vicende in esame mettono ben in rilievo le questioni connesse all'obbligo degli Stati di fornire assistenza e cooperazione allo sviluppo in Paesi terzi in linea con il rispetto dei diritti tutelati dal Patto sui diritti ESC, e sol-

⁴¹⁴ COOMANS, KUNNEMANN, *Cases and Concept on Extraterritorial Obligations*, cit., p. 173.

levano ancora una volta la necessità di comprendere la natura dei rispettivi doveri dello Stato territoriale e dello Stato finanziatore in tali contesti.

Il caso in esame è poi strettamente legato al problema della natura degli obblighi internazionali degli Stati donatori in tema di protezione del diritto alla salute e alla definizione delle modalità di aiuto e assistenza in conformità agli obblighi discendenti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali. Obiettivo dell'analisi che segue è dunque quello di valutare in termini più specifici in che misura l'attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, di per sé lecita, e in linea con il presunto dovere di realizzare un sistema internazionale finalizzato al trasferimento di risorse nei confronti dei Paesi più poveri, sia parallelamente subordinata al rispetto di una serie di garanzie da parte dello Stato finanziatore affinché tale assistenza risulti compatibile con le norme e gli obiettivi enunciati nel trattato. Ci si interroga così sulla possibilità che il sindacato circa il rispetto degli obblighi del trattato da parte dello Stato sia ulteriormente esteso alle modalità e al contenuto concreto dell'assistenza fornita ai Paesi in via di sviluppo.

3.1. Gli obblighi internazionali relativi al finanziamento del diritto alla salute. L'obbligo di condurre le attività di cooperazione allo sviluppo in linea con le disposizioni del Patto sui diritti economici, sociali e culturali

Per quanto riguarda l'allocazione della responsabilità tra i diversi attori statali, appare in primo luogo necessario analizzare la natura degli obblighi di rispettare e promuovere il diritto alla salute dei propri cittadini da parte dello Stato territoriale, e ciò in linea con i doveri discendenti dall'articolo 12 del Patto. Se, come più volte ribadito, la responsabilità per la protezione dei diritti socio-economici e culturali della propria popolazione è primariamente demandata allo Stato territoriale, l'analisi deve conseguentemente prendere le mosse dalla comprensione di tali obblighi, anche e soprattutto nell'ottica di meglio definire le correlative responsabilità dello Stato donatore.

Ai sensi dell'articolo 12 del Patto sui diritti ESC, gli Stati parti riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale. Implicitamente connessi all'obbligo di tutela in esame sono altresì i doveri degli Stati in materia di garanzia dei diritti riproduttivi, e più in generale, l'obbligo di proteggere la salute sessuale quale componente specifica del diritto alla salute della propria popolazione.

In linea con il riconoscimento a livello internazionale della tutela della salute quale diritto umano fondamentale, il Comitato sui diritti ESC ha recentemente dedicato un intero Commento Generale al diritto alla salute sessuale e ripro-

duttiva, come specificazione del diritto alla salute sancito nell'articolo 12 del Patto sui diritti ESC.

Il *General Comment* n. 22 apporta così un contributo significativo alla definizione degli obblighi degli Stati in tale delicata materia.

Il Commento, adottato dal Comitato nei primi mesi del 2016, si caratterizza per una descrizione dettagliata degli obblighi degli Stati Parti in materia di tutela dei diritti riproduttivi della popolazione, dedicando altresì una parte significativa della propria analisi alla definizione di obblighi extraterritoriali degli Stati nel contesto della promozione internazionale del diritto alla salute. L'espresso richiamo ad obblighi internazionali degli Stati per la promozione del diritto in esame, nella prospettiva ancora una volta del riconoscimento di una responsabilità condivisa tra Stati e comunità internazionale per la realizzazione del diritto alla salute, rappresenta un esempio concreto della volontà dell'organo di controllo di fornire una interpretazione evolutiva del trattato che vada oltre la presunzione di tutela esclusivamente territoriale da accordare alla protezione dei diritti economici, sociali e culturali. In altre parole, l'idea complessiva che si può ricavare da una attenta lettura del Commento Generale in esame, in parallelo con l'ulteriore Commento Generale n.14 in materia di diritto alla salute, è che la realizzazione del medesimo diritto appaia possibile solo attraverso lo sforzo concertato dei singoli Stati, dei donatori internazionali e delle agenzie internazionali di sviluppo.

In particolare, per ciò che concerne specificamente il contenuto del *General Comment* n. 22, il Comitato aderisce alla nota tripartizione relativa agli obblighi di *respect, protect, fulfil* per meglio definire le caratteristiche dei rispettivi impegni delle Parti contraenti di realizzare e attuare efficacemente il diritto alla salute e i connessi diritti riproduttivi degli individui.

A tal proposito, e secondo una prospettiva che riconosce espressamente la natura transnazionale degli obblighi delle Parti contraenti in materia di diritto alla salute, l'organo di controllo stabilisce che le violazioni del diritto alla salute sessuale e riproduttiva includono "...the adoption of legislation, regulations, policies or programmes which create barriers to the realization of the right to sexual and reproductive health in the State party or in the third countries, or the formal repeal or suspension of legislation, regulations, policies or programmes necessary for the continued enjoyment of the right to sexual and reproductive health"⁴¹⁵.

Per quanto riguarda, poi, l'interpretazione data dal Comitato circa gli obblighi degli Stati di proteggere i diritti in esame, si ribadisce il dovere di intraprendere azioni positive al fine di prevenire l'operato di privati suscettibile di

⁴¹⁵ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 22, The Right to sexual and reproductive health*, cit., par.54.

recare pregiudizio al godimento dei diritti sessuali e riproduttivi della popolazione. Particolarmente rilevante appare in quest'ottica l'espresso richiamo ad obblighi extraterritoriali (e ciò in linea con l'adozione dei recenti principi di Maastricht) secondo cui “..States also have an *extraterritorial obligation* to ensure that the transnational corporations, such as pharmaceutical companies operating globally, do not violate the right to sexual and reproductive health of people in other countries, for example through non-consensual testing of contraceptives or medical experiments”⁴¹⁶.

Infine, per ciò che concerne l'obbligo di attuare e implementare il diritto alla salute riproduttiva, il Comitato precisa che lo Stato incorre in una violazione di tale obbligo quando manchi di adottare e rispettare tutte le misure necessarie per facilitare e promuovere il diritto alla salute riproduttiva secondo il classico criterio del massimo di risorse disponibili. Così, le violazioni dell'obbligo *to fulfil* si verificherebbero nelle ipotesi in cui gli Stati “..fail to adopt and implement a holistic and inclusive national health policy that adequately and comprehensively includes sexual and reproductive health or where a policy fails to appropriately address the needs of disadvantaged and marginalized groups. In addition, violations of the obligation to fulfil occur where States fail to take affirmative measures to eradicate legal, procedural, practical and social barriers to the enjoyment of the right to sexual and reproductive health and to ensure that health care providers treat all individuals seeking sexual and reproductive health care in a respectful and non-discriminatory manner”⁴¹⁷.

Peraltro, così come ribadito in materia di obblighi a realizzazione immediata, gli Stati sarebbero gravati del vincolo di assicurare un livello minimo di tutela in materia di diritti sessuali e riproduttivi della propria popolazione. È interessante notare come in relazione alle *core obligations* in questo contesto, il Comitato ne precisi il contenuto avendo cura di rilevare che rientra tra gli obblighi a realizzazione immediata, il dovere di adottare e implementare una strategia nazionale e un piano d'azione in materia di salute pubblica con relativa

⁴¹⁶ Rilevante ai fini della tematica in questione appaiono, inoltre, le indicazioni del Comitato sugli obblighi degli Stati nel contesto della stipulazione di accordi regionali e internazionali, suscettibili di pregiudicare i diritti umani. “..States parties should ensure, in compliance with their Covenant obligations, that their bilateral, regional and international agreements dealing with intellectual property or trade and economic exchanges, do not impede access to medicines, diagnostics or related technologies required for prevention or treatment of HIV/AIDS or other diseases related to sexual and reproductive health. States should ensure that international agreements and domestic legislation incorporate to the fullest extent any safeguards and flexibilities therein that may be used to promote and ensure access to medicines and health care for all. States parties should review their international agreements, including on trade and investment, to ensure that these are consistent with the protection of the right to sexual and reproductive health, and should amend them as necessary”. *Ivi*, par.51.

⁴¹⁷ *Ivi*, par.61.

destinazione delle risorse alla adeguata promozione e implementazione dei diritti sessuali e riproduttivi⁴¹⁸.

Applicando i principi ricavabili dalla prassi esaminata al caso dell'imposizione delle condizionalità in Kenya, emerge la palese violazione da parte dello Stato in questione del triplice obbligo di rispettare, proteggere e implementare i diritti sessuali e riproduttivi della propria popolazione.

Ed invero, non soltanto lo Stato in questione avrebbe mancato di adempiere agli obblighi di realizzazione immediata che gli imponevano di adottare un piano di tutela del diritto alla salute della propria popolazione, ma lo stesso avrebbe altresì evitato di intraprendere misure preventive al fine di proteggere quest'ultima dagli effetti delle condizionalità imposte dagli Stati Uniti. Il Kenya si sarebbe ulteriormente reso responsabile per il mancato rispetto dell'obbligo di richiedere assistenza alla comunità internazionale per la realizzazione dei diritti socio-economici della popolazione⁴¹⁹. Una volta venuti meno i fondi garantiti da parte degli Stati Uniti, lo Stato avrebbe difatti potuto preventivamente adoperarsi per la richiesta di un parallelo aiuto nei confronti della comunità internazionale. Ed in effetti, in linea con quanto statuito dal Comitato, gli Stati che non siano in grado di assicurare la protezione dei diritti ESC della propria popolazione, sarebbero gravati dall'obbligo di richiedere l'intervento della comunità internazionale al fine di realizzare il contenuto minimo essenziale dei diritti tutelati dal Patto. Appare al contrario evidente come, nel caso di specie, lo Stato non si sia adoperato, una volta venuto meno il supporto da parte degli Stati Uniti, per richiedere l'aiuto della comunità internazionale o di altri donatori al fine di prevenire le conseguenze pregiudizievoli per la propria popolazione derivanti dalla interruzione dei fondi da parte dei donatori internazionali, incorrendo così in una palese violazione del diritto alla salute tutelato dall'articolo 12 del Patto.

⁴¹⁸ Di particolare importanza appaiono inoltre, ai fini della trattazione della tematica in esame l'identificazione di *core obligations* quali: (a) To repeal or eliminate laws, policies and practices that criminalize, obstruct or undermine individual's or particular group's access to sexual and reproductive health facilities, services, goods and information; (e) To take measures to prevent unsafe abortions and to provide post-abortion care and counselling for those in need; (f) To ensure all individuals and groups have access to comprehensive education and information on sexual and reproductive health, that is non-discriminatory, non-biased, evidence-based and taking into account the evolving capacities of children and adolescents.

⁴¹⁹ Si veda il paragrafo 50 del *General Comment* n. 22 ove si specifica che "In compliance with article 2.1, States that are not able to comply with their obligations and cannot realize the right to sexual and reproductive health due to a lack of resources must seek international cooperation and assistance.".. e parallelamente si sottolinea l'obbligo degli Stati "that are in a position to do so must respond to such requests in good faith and in accordance with the international commitment of contributing at a minimum 0.7% of their gross national income for international cooperation and assistance".

La prassi esaminata, come abbiamo avuto modo di vedere, mette inoltre in luce la responsabilità per il finanziamento allo sviluppo che si risolve nella violazione dei diritti ESC da parte di Stati terzi nei confronti di individui situati oltre confine. Sulla base dei documenti analizzati, ed in particolare dei *General Comment* nn. 14 e 22, appare possibile, come precedentemente notato, trarre indicazioni significative sulla portata extraterritoriale degli obblighi degli Stati per l'aiuto allo sviluppo fornito a Stati stranieri.

La possibilità di sindacare le modalità dell'assistenza allo sviluppo da parte degli Stati donatori è venuta inoltre in rilievo per quanto riguarda il finanziamento internazionale del diritto alla salute nella prassi degli organi di controllo istituiti dalla Carta delle Nazioni Unite.

Particolarmente interessanti in questo contesto si rivelano le indicazioni ricavabili dall'analisi effettuata dallo *Special Rapporteur* sul diritto alla salute, nel rapporto presentato all'Assemblea Generale nel 2012 dedicato, tra l'altro, alle problematiche connesse all'assistenza e cooperazione tra Stato territoriale e Stato finanziatore per la migliore realizzazione a livello internazionale del diritto alla salute.

Sulla scorta di quanto visto nel caso dell'imposizione delle condizionalità sui fondi destinati al diritto alla salute in Kenya, il relatore speciale riconosce che l'assistenza allo sviluppo a Paesi terzi “is often conditioned on recipient States adopting policies in line with the social, political or economic interests and ideologies of donors...conditional aid may require recipient States to implement specific health strategies preferred by donors in order to obtain funds. Donor-driven strategies, however, may not be aligned with the health needs of recipient States and may instead distort domestic health priorities”⁴²⁰.

Riconosciuto l'impatto delle politiche di finanziamento allo sviluppo soggette a condizionalità sul godimento del diritto alla salute in Stati terzi, il relatore enfatizza la necessità di accogliere il principio della responsabilità condivisa tra Stato territoriale e Stato finanziatore per quanto riguarda le attività di cooperazione internazionale per la promozione internazionale del diritto alla salute. A tal proposito, i donatori internazionali sarebbero così gravati del dovere di assicurare che le attività di finanziamento allo sviluppo siano orientate al rispetto dei diritti umani. In quest'ottica, secondo il Relatore:

“International funders should ensure that their activities respect the right to health. The activities of funders should therefore be directed towards meeting domestic health needs and promoting the development of self-sustaining interventions and health sys-

⁴²⁰ Assemblea Generale, *Interim Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, UN Doc. A/67/302, 13 agosto 2012, par. 27.

tems. Towards that end, donors should incorporate the participation of civil society and affected communities in their activities in order to ensure health interventions are responsive and sustainable and in accordance with the right to health. Donors should also abstain from attaching pernicious conditionalities to the receipt of international assistance...Donor States should therefore not be driven by social, political or economic ideologies when designing and implementing health interventions. In accordance with the right to health, donors should instead ensure that they implement the most effective health strategies available given the needs of the recipient State as articulated by local stakeholders”⁴²¹.

L’obbligo di fornire assistenza allo sviluppo nei confronti della popolazione dello Stato destinatario in linea con la protezione dei diritti economici, sociali e culturali e in maniera non discriminatoria è stato infine evidenziato in relazione ad una lunga serie di diritti tutelati dal Patto. In quest’ottica, è possibile ricordare, per ciò che concerne il diritto al cibo, le raccomandazioni dello *Special Rapporteur*, De Schutter, pronunciatisi nel senso che “the provision of aid should be non-discriminatory, based on an objective evaluation of other countries’ needs rather than the “political, strategic, commercial or historically rooted interests” of donor States”⁴²².

In definitiva, a conclusione della disamina riguardante le attività di finanziamento allo sviluppo in Stati terzi, ci pare di poter rilevare il progressivo riconoscimento nella prassi degli organi internazionali di controllo di una interpretazione dell’obbligo di fornire assistenza allo sviluppo in linea con il divieto di non discriminazione tutelato dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali.

4. Prime conclusioni sulla prassi di cooperazione bilaterale allo sviluppo in Stati terzi

A seguito dell’analisi dei casi di studio qui condotta relativi alla cooperazione bilaterale allo sviluppo, appare possibile notare come la prassi internazionale fornisca informazioni rilevanti sulla portata degli obblighi extraterritoriali nelle attività che abbiano effetti sul godimento dei diritti umani in Stati terzi.

Le vicende in esame mettono in luce come la protezione dei diritti ESC nell’ambito della cooperazione allo sviluppo in Stati terzi sia più efficacemente

⁴²¹ *Ivi*, par. 24-28.

⁴²² Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food*, Olivier De Schutter : *the role of development cooperation and food aid in realizing the right to adequate food : moving from charity to obligation*, UN Doc. A/HRC/10/5, 24 gennaio 2014, par. 10.

realizzata attraverso il principio della responsabilità condivisa tra lo Stato territoriale, attore primariamente responsabile per la protezione dei diritti della popolazione ivi stanziata, e gli Stati finanziatori o donatori di volta in volta impegnati nel supporto, sostegno o finanziamento dei programmi e progetti di cooperazione oltre confine.

Come abbiamo avuto modo di notare, l'obbligo degli Stati Parti impegnati in un progetto di cooperazione può assumere diverse sfaccettature nei vari contesti. Se da un lato tale obbligo si identifica immediatamente con il dovere negativo di non interferire con il rispetto dei diritti ESC in Paesi terzi, indicazioni significative si ricavano anche rispetto agli obblighi positivi di prevenzione e dovuta diligenza delle attività potenzialmente lesive dei diritti umani degli individui ivi situati.

In tutti questi casi, ciò che appare particolarmente rilevante è l'elemento della eventuale corresponsabilità e complicità nella commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani ad opera dello Stato territoriale⁴²³.

Tutte le vicende previamente esaminate consentono invero di fondare, almeno in astratto, la responsabilità delle parti contraenti al Patto per la complicità nella violazione dei diritti ESC degli individui di volta in volta pregiudicati dal comportamento del proprio Stato d'origine.

La responsabilità dello Stato donatore o finanziatore di un progetto di cooperazione allo sviluppo si basa così sulla valorizzazione dei paradigmi normativi in materia di complicità, aiuto, assistenza nella commissione di un illecito internazionale disciplinati dall'articolo 16 del Progetto di Articoli della Commissione di diritto internazionale.

Come vedremo nel prosieguo della trattazione, se affermare la responsabilità dello Stato finanziatore nelle ipotesi di cooperazione allo sviluppo di natura bilaterale risulta più agevole, la violazione dei diritti ESC in Stati terzi presenta invece qualche criticità con riguardo alle attività di cooperazione allo sviluppo condotte per il tramite di organizzazioni o istituzioni finanziarie internazionali.

I casi di studio fin qui trattati sollevano, infatti, parallelamente il quesito della responsabilità degli Stati per la violazione dei diritti ESC nell'ambito di attività di cooperazione multilaterale condotte, o aventi effetti nocivi sulla tutela dei diritti umani in Paesi terzi, intraprese in seno ad organizzazioni e istituzioni finanziarie internazionali.

Nella specie, le questioni maggiormente rilevanti al fine di rispondere al quesito sulla applicabilità extraterritoriale del Patto in tali contesti riguardano specificamente due profili: in primo luogo se gli obblighi internazionali in materia di diritti umani si applichino anche agli Stati Parti che agiscano all'interno

⁴²³ Sul tema vedi ampiamente AUST, *Complicity and the Law of State Responsibility*, Cambridge, 2011.

delle organizzazioni o istituzioni finanziarie. In secondo luogo ci si chiede se sia possibile affermare la responsabilità degli Stati per la propria condotta in seno all'organizzazione o all'istituzione o, parallelamente, ritenere le Parti contraenti responsabili per la commissione di un illecito in materia di diritti umani commesso dall'organizzazione medesima.

In definitiva, sulla base di quali criteri gli Stati possono incorrere nella commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani per la violazione dei diritti ESC derivante dalla partecipazione ad attività di cooperazione multilaterale intraprese da parte di tali istituzioni o organizzazioni?

5. La responsabilità statale per le attività di cooperazione multilaterale allo sviluppo in seno ad istituzioni e organizzazioni internazionali

A seguito dell'analisi degli obblighi degli Stati ai sensi del Patto sui diritti economici, sociali e culturali per le operazioni bilaterali di cooperazione allo sviluppo condotte in Paesi terzi, appare ora opportuno volgere brevemente l'attenzione al tema della responsabilità statale per la violazione dei diritti umani per attività intraprese questa volta in seno ad istituzioni finanziarie internazionali o per il tramite della partecipazione ad organizzazioni internazionali⁴²⁴.

L'indagine ha così ad oggetto la relazione tra la condotta degli Stati in quanto membri di tali istituzioni o organizzazioni e i correlativi obblighi discendenti dall'adesione al Patto sui diritti ESC nelle operazioni multilaterali di cooperazione allo sviluppo con Stati terzi.

Il tema della responsabilità dello Stato per le azioni intraprese in contesti multilaterali, ed in particolare in seno alle organizzazioni e istituzioni internazionali, è di grande attualità nel diritto internazionale e si intreccia ulteriormente con il problema relativo alla responsabilità degli stessi attori non statali per la commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani⁴²⁵.

Appare agevole notare, infatti, come la maggior parte delle violazioni dei diritti socio economici e culturali si verifichi spesso a seguito dell'operato di

⁴²⁴ Bisogna notare, come anticipato, che alcuni dei casi trattati in precedenza durante l'analisi delle ipotesi di cooperazione bilaterale allo sviluppo sollevano difatti parallelamente il problema della responsabilità dello Stato nell'ambito delle organizzazioni o istituzioni finanziarie internazionali.

⁴²⁵ La dottrina che si è occupata degli attori non statali e della responsabilità di questi per la violazione dei diritti umani è vastissima. Vedi *ex multis* CLAPHAM, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, 2010; VAN GENUGTEN, HUNT, MATHEWS, *World Bank, IFM and Human Rights*, Nijmegen, 2003. Vedi, inoltre, *Tilburg Guiding Principles on World Bank, IMF and Human Rights*, Tilburg University, aprile 2002.

attori non statali, e ciò sempre più grazie all'influenza su di essi esercitata da parte dei medesimi Stati, i quali ne supportano economicamente e politicamente le attività in Paesi terzi. La responsabilità per la violazione dei diritti umani nell'ambito di progetti di cooperazione allo sviluppo multilaterale rappresenta pertanto uno degli scenari maggiormente significativi in cui viene in rilievo l'applicabilità del Patto sui diritti economici, sociali e culturali⁴²⁶.

Consapevole della necessità di dare risposte adeguate al fenomeno della proliferazione delle violazioni dei diritti umani ad opera di attori privati, la dottrina è divisa tra autori che valorizzano l'esistenza di obblighi di protezione sui diritti umani anche in capo ai medesimi attori non statali⁴²⁷, e coloro i quali, invece, prediligono un approccio tradizionalmente stato-centrico che riesca a fondare la responsabilità dello Stato in virtù del progressivo riconoscimento di obblighi positivi. A tale risultato si perviene o sulla base dell'enunciazione di criteri di attribuzione di tipo fattuale quali il controllo, oppure sulla base della considerazione di obblighi di dovuta diligenza che valorizzano altresì l'influenza di volta in volta esercitabile sull'attore non-statale⁴²⁸. Così, se parte della dottrina è impegnata nella promozione e ricerca di un contesto normativo di riferimento su cui fondare la responsabilità degli attori non statali per la vio-

⁴²⁶ Se è vero che tradizionalmente il quesito circa l'applicazione extraterritoriale del trattato è venuto in rilievo nell'ambito del controllo di territori stranieri, e studiato in relazione a tali ipotesi (conformemente alla concezione del controllo di un territorio quale categoria privilegiata di esercizio della giurisdizione extraterritoriale nel significato che questa ha assunto nella prassi in materia di diritti umani), si ritiene che un approccio altrettanto rilevante ai fini dell'applicazione extraterritoriale del Patto ESC sia quello che indaghi la rilevanza dell'obbligo statale di proteggere i diritti umani dall'operato di attori non statali, quali le istituzioni finanziarie internazionali e le multinazionali. Bisogna peraltro notare come, negli ambiti in esame, il quesito sulla applicabilità extraterritoriale del Patto si pone piuttosto, rispetto a quanto visto nell'ambito della cooperazione bilaterale allo sviluppo, soprattutto nella necessità di individuare i paradigmi teorici attraverso i quali imputare allo Stato la responsabilità per l'operato dell'attore privato, e dunque sulla fisionomia del concetto di controllo in quanto idoneo a ricondurre il comportamento illecito di tali enti allo Stato. Sul punto v. NARULA, *International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States*, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, 201, Paper 298, consultabile su http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/298.

⁴²⁷ DARROW, ARBOUR, *The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 2009, pp. 446-501, p. 463. Sul punto v. VAN GENUGTEN, *The World Bank Group, the IMF and human rights: about direct obligations and the attribution of unlawful conduct*, in VANDENHOLE (a cura di), *Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearers Regime*, New York, 2015, pp. 44-68.

⁴²⁸ KHALFAN, SEIDERMAN, *Extraterritorial Human Rights Obligations: Wider Implications of the Maastricht Principles and the Continuing Accountability Challenge*, in VANDENHOLE (a cura di), *Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearers Regime*, New York, 2015, pp. 15-43.

Per una analisi degli obblighi statali di protezione dei diritti economici, sociali e culturali in una prospettiva comparativa, vedi estensivamente NOLAN, *Addressing Economic and Social Rights Violations by Non-state Actors through the Role of the State: A Comparison of Regional Approaches to the Obligation to Protect*, in *Human Rights Law Review*, 2009, pp. 225-255.

lazione dei diritti dell'uomo, altri autori enfatizzano la relazione tra questi attori e le Parti contraenti sulla base di obblighi positivi di protezione e della parallela valorizzazione del paradigma normativo della *due diligence*.

Tutto ciò premesso, vediamo se, e secondo quali parametri, gli organi di controllo deputati alla salvaguardia degli obblighi contenuti nel trattato in esame abbiano concepito la responsabilità dei medesimi Stati per la protezione dei diritti dell'uomo all'interno di istituzioni finanziarie o organizzazioni internazionali. A tal riguardo, nella prassi degli organi di monitoraggio delle Nazioni Unite è riscontrabile un consenso quasi generalizzato nel senso che gli Stati continuerebbero ad essere gravati dell'obbligo di rispetto dei diritti umani nell'ambito della loro partecipazione ad istituzioni finanziarie internazionali e organizzazioni internazionali. In quest'ottica il rispetto dei diritti dell'uomo nelle attività intraprese in seno ad istituzioni multilaterali si caratterizzerebbe quale *dual obligation*, imponendo in primo luogo l'obbligo di operare all'interno dell'organizzazione in conformità con i trattati di protezione dei diritti umani, ed in secondo luogo doveri positivi di prevenzione e diligenza al fine di intraprendere tutte le azioni necessarie per fare sì che l'istituzione agisca in linea con il rispetto dei medesimi trattati.

L'analisi si concentrerà così brevemente su un tentativo di definizione del contenuto e della portata di tali obblighi in un contesto extraterritoriale, e ciò sulla base delle indicazioni ricavabili dalla prassi e dagli sviluppi dottrinali e normativi più recenti.

In linea con quanto detto, particolare rilevanza paiono assumere i *Maastricht Principles* sugli obblighi extraterritoriali degli Stati, ove un certo spazio viene dedicato all'ipotesi dello Stato responsabile di un illecito in materia di diritti umani commesso in seno alle organizzazioni o le istituzioni finanziarie internazionali.

6. Gli obblighi extraterritoriali degli Stati per la protezione dei diritti umani nelle attività di cooperazione economica oltre confine. La prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali

La trans-nazionalizzazione delle attività economiche dovute alla globalizzazione e alle politiche di promozione del libero mercato ha determinato una influenza sempre maggiore dell'operato delle istituzioni finanziarie e delle organizzazioni internazionali in Stati terzi⁴²⁹.

⁴²⁹ BENEDEK, DE FEYTER, MARRELLA, *Economic Globalization and Human Rights*, Cambridge, 2007.

L'accresciuto ruolo di tali istituzioni transnazionali attraverso la promozione di riforme macroeconomiche nei Paesi in via di sviluppo incide in maniera significativa sulla capacità degli Stati di perseguire liberamente i propri obiettivi di politica economica e, conseguentemente, sulla possibilità di questi di adempiere agli obblighi in materia di rispetto, protezione e attuazione dei diritti ESC della propria popolazione. Si pensi ai più volte citati effetti sul godimento dei diritti socio-economici in Stati terzi delle politiche di finanziamento allo sviluppo soggette all'imposizione di condizionalità, ad esempio nell'ambito dei programmi di aggiustamento strutturale o dei *Poverty Reduction Strategy Papers* promossi dal Fondo Monetario Internazionale. Ma si pensi, ancora, alle ipotesi sopra evidenziate di programmi di finanziamento per la realizzazione di grandi opere promossi dalla Banca Mondiale, causa degli ormai noti fenomeni di *villagization* e *land grabbing*, ossia di trasferimento forzato di migliaia di persone dai territori abitati. I fenomeni appena descritti impongono così di domandarsi secondo quali parametri le Parti contraenti al Patto siano gravate dell'obbligo di proteggere i diritti ESC di individui situati al di là della propria sovranità territoriale nell'ambito della partecipazione a tali istituzioni transnazionali e se, e in che circostanze, la violazione di tali obblighi comporti la responsabilità per la commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani.

Le istituzioni finanziarie internazionali, così come le organizzazioni internazionali, sono evidentemente formate da Stati che ne indirizzano e determinano in maniera considerevole le politiche e le strategie finalizzate tra l'altro alla promozione dell'economia e del benessere degli Stati in via di sviluppo.

Le istituzioni finanziarie, in particolare, sono soggette a precipue modalità di esecuzione e adempimento dei propri programmi sulla base di procedure di voto in cui significativa rilevanza viene attribuita ai Paesi economicamente più sviluppati, che esercitano un'influenza decisiva nella elaborazione e attuazione dei programmi e progetti delle istituzioni medesime. Così, accade ad esempio che il potere di voto sull'esecuzione dei programmi delle istituzioni sia allocato tra i differenti attori sulla base dell'influenza economica esercitata in seno all'organizzazione, secondo la logica del voto ponderato, e ciò a chiaro vantaggio dei Paesi economicamente più forti. È inoltre evidente come gli Stati esercitino un grado di controllo estremamente rilevante sulle politiche portate avanti nei Paesi in via di sviluppo per il tramite degli attori non statali⁴³⁰.

⁴³⁰ DE SENA, *Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e rispetto dei diritti dell'uomo*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, pp. 829-858.

Ciò che si intende qui esplorare è dunque il ruolo degli Stati all'interno delle medesime istituzioni, ed in particolare, secondo quali criteri gli stessi possano essere ritenuti responsabili per l'eventuale violazione dei diritti umani commesse in Stati terzi per il tramite di istituzioni multilaterali.

Se è evidente che lo Stato non può essere per ciò stesso immediatamente responsabile per la mera partecipazione a tali istituzioni, ciò che appare particolarmente rilevante è verificare e comprendere la natura e le caratteristiche degli obblighi positivi volti ad evitare la commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani⁴³¹. Diversamente detto, un'indagine di tal genere mira così ad individuare gli standard normativi da applicare nella valutazione della conformità della condotta dello Stato in relazione ai propri doveri discendenti dall'adesione ai trattati sui diritti dell'uomo nell'ambito della partecipazione ad istituzioni multilaterali.

Il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali ha mostrato in svariate occasioni di ritenere che la responsabilità degli Stati per la protezione dei diritti umani si estenda anche alla partecipazione nelle organizzazioni ed istituzioni finanziarie internazionali, facendo riferimento all'obbligo di influenzare positivamente l'operato delle istituzioni medesime in conformità con il rispetto dei diritti tutelati nel Patto sui diritti economici, sociali e culturali⁴³².

In particolare, l'organo di controllo ha prestato attenzione al ruolo degli Stati nella formulazione ed elaborazione delle politiche delle istituzioni finanziarie internazionali, sia nei commenti generali relativi all'interpretazione delle singole disposizioni del trattato, sia nell'ambito della disamina dei rapporti periodici degli Stati, contribuendo a delineare le caratteristiche dei rispettivi obblighi di condotta.

⁴³¹ RYNGAERT, *Contribution to ESF Exploratory Workshop on Transnational Human Rights Obligations in the Field of Economic, Social and Cultural Rights*, 2008, Working Paper, pp. 2, 15. Vedi anche BARROS e RYNGAERT, *The position of Member States in (Autonomous) Institutional Decision-Making: Implications for the Establishment of Responsibility*, in *International Organizations Law Review*, 2014, pp. 53-82.

⁴³² Si vedano le *Guidelines for Reporting* emanate dal Comitato sui diritti ESC nel 2009 nell'ambito dello scrutinio dei rispettivi rapporti degli Stati, ove si specifica che le Parti Contraenti sono tenute a fornire indicazioni circa le modalità di attuazione dei loro obblighi ai sensi del Patto nell'ambito della partecipazione a organizzazioni e istituzioni finanziarie internazionali... "In relation to the rights recognized in the Covenant, the treaty-specific document should indicate: Mechanisms in place to ensure that a State party's obligations under the Covenant are fully taken into account in its actions as a member of international organizations and international financial institutions, as well as when negotiating and ratifying international agreements, in order to ensure that economic, social and cultural rights, particularly of the most disadvantaged and marginalized groups, are not undermined."

Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Guidelines on treaty-specific documents to be submitted by states parties under articles 16 and 17 of the international covenant on economic, social and cultural rights*, UN Doc. E/C.12/2008/2, 24 marzo 2009, par. 3.

Come precedentemente rilevato durante la trattazione della tematica degli effetti del debito estero sul godimento dei diritti dell'uomo, il Comitato ha ripetutamente invitato gli Stati al rispetto dei diritti umani nelle operazioni di finanziamento allo sviluppo in Stati terzi già nei primissimi anni novanta, durante l'elaborazione del *General Comment n. 2*⁴³³.

La necessità per gli Stati di operare conformemente al rispetto, protezione e attuazione dei diritti ESC in seno alle istituzioni internazionali è stata poi ulteriormente ribadita in successivi *General Comments* e in svariate osservazioni conclusive adottate nei confronti degli Stati facenti parte della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale.

In linea con quanto detto nel *General Comment n. 19* in materia di protezione del diritto alla sicurezza sociale, si è così sottolineato che le Parti Contraenti del Patto sui diritti economici, sociali e culturali “..should ensure that their actions as members of international organizations take due account of the right to social security. Accordingly, States parties that are members of international financial institutions, notably the International Monetary Fund, the World Bank, and regional development banks, should take steps to ensure that the right to social security is taken into account in their lending policies, credit agreements and other international measures. States parties should ensure that the policies and practices of international and regional financial institutions, in particular those concerning their role in structural adjustment and in the design and implementation of social security systems, promote and do not interfere with the right to social security”⁴³⁴.

In termini ancora più specifici, e utilizzando una formulazione di maggiore incisività, nel commento generale sul diritto alla salute il Comitato osserva che:

“States parties have to respect the enjoyment of the right to health in other countries, and to prevent third parties from violating the right in other countries, if they are able to influence these third parties by way of legal or political means, in accordance with the Charter of the United Nations and applicable international law.. States parties have an obligation to ensure that their actions as members of international organizations take due account of the right to health. Accordingly, States parties which are

⁴³³ Ci si riferisce qui ancora al *General Comment No. 2* in materia di cooperazione internazionale allo sviluppo e ai paralleli obblighi degli Stati in questo contesto “...States parties to the Covenant, as well as the relevant United Nations agencies, should thus make a particular effort to ensure that such protection is, to the maximum extent possible, built-in to programmes and policies designed to promote adjustment. Such an approach, which is sometimes referred to as “adjustment with a human face” or as promoting “the human dimension of development” requires that the goal of protecting the rights of the poor and vulnerable should become a basic objective of economic adjustment”. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 2, International Technical Assistance Measures*, cit., par. 8.

⁴³⁴ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 19 The right to social security*, cit., par. 58.

members of international financial institutions, notably the International Monetary Fund, the World Bank, and regional development banks, should pay greater attention to the protection of the right to health in influencing the lending policies, credit agreements and international measures of these institutions”⁴³⁵.

Inoltre, come anticipato, indicazioni circa i doveri di condotta degli Stati nell’ambito delle attività di partecipazione ad organizzazioni internazionali e istituzioni finanziarie si riscontrano ulteriormente in numerose osservazioni conclusive emanate successivamente alla presentazione dei rapporti periodici da parte degli Stati membri⁴³⁶.

⁴³⁵ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 14 The right to the highest attainable standard of health*, cit. par. 39. L’obbligo di agire all’interno delle istituzioni internazionali conformemente al rispetto, attuazione e implementazione dei diritti umani contenuti nel Patto viene ribadito, sebbene con una formulazione meno incisiva, nel *General Comment 15* sul diritto all’acqua secondo cui “...States parties should ensure that their actions as members of international organizations take due account of the right to water. Accordingly, States parties that are members of international financial institutions, notably the International Monetary Fund, the World Bank, and regional development banks, should take steps to ensure that the right to water is taken into account in their lending policies, credit agreements and other international measures”. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 15, The right to water*, cit., par. 36. Vedi anche il *General Comment 13* sul diritto all’educazione secondo cui “States have an obligation to ensure that their actions as members of international organizations, including international financial institutions, take due account of the right to education”. Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *General Comment 13, The right to education*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 dicembre 1999, par. 56.

Appare interessante notare, peraltro, come l’obbligo di condotta conforme al Patto sui diritti ESC nell’ambito della partecipazione ad istituzioni finanziarie internazionali viene ulteriormente ribadito in altri strumenti di *soft law* volti a definire la natura dei doveri discendenti dal trattato. A tal proposito, si vedano le *Maastricht Guidelines on violations of economic, social and cultural rights* ove si sottolinea il dovere degli Stati di astenersi dalla violazione dei diritti ESC per progetti intrapresi o promossi in seno alle Istituzioni Finanziarie Internazionali. “..The obligations of States to protect economic, social and cultural rights extend also to their participation in international organizations, where they act collectively. It is particularly important for States to use their influence to ensure that violations do not result from the programmes and policies of the organizations of which they are members. It is crucial for the elimination of violations of economic, social and cultural rights for international organizations, including international financial institutions, to correct their policies and practices so that they do not result in deprivation of economic, social and cultural rights. Member States of such organizations, individually or through the governing bodies, as well as the secretariat and nongovernmental organizations should encourage and generalize the trend of several such organizations to revise their policies and programmes to take into account issues of economic, social and cultural rights, especially when these policies and programmes are implemented in countries that lack the resources to resist the pressure brought by international institutions on their decision-making affecting economic, social and cultural rights.” *Maastricht Guidelines, on violations of economic, social and cultural rights*, Utrecht, 1998, Guideline No.19.

⁴³⁶ Vedi *ex multis* le osservazioni conclusive nei confronti dell’Italia in cui il Comitato invitava lo Stato “ as a member of international organizations, in particular the International Monetary Fund and the World Bank, to do all it can to ensure that the policies and decisions of those organizations are in conformity with the obligations of States parties to the Covenant, in particular the obligations contained in article 2 (1) concerning international assistance and cooperation.” Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations Italy*, UN

A tal proposito, il Comitato mostra di ritenere tale obbligo incombente in capo alla totalità delle Parti Contraenti al trattato.

L'organo di controllo si rivolge così contemporaneamente alle *developed countries*, onerate del vincolo di influenzare positivamente l'operato delle istituzioni di cui siano Parti, e alle *developing countries*, gravate dell'obbligo di adottare tutte le misure necessarie per proteggere la popolazione dagli effetti pregiudizievoli derivanti dalla stipula di accordi internazionali con le istituzioni finanziarie internazionali⁴³⁷.

Così, ad esempio, nelle osservazioni conclusive adottate nei confronti del Giappone, il Comitato ha invitato lo Stato parte, in qualità di membro delle istituzioni finanziarie internazionali, ed in particolare della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, “..to do all it can to ensure that the policies and decisions of those organizations are in conformity with the obligations of States parties to the Covenant, in particular the obligations contained in articles 2 (1), 11, 15, 22 and 23 concerning international assistance and cooperation”⁴³⁸.

Per ciò che concerne i Paesi in via di sviluppo, l'organo di controllo si è rivolto, tra gli altri, allo Zambia, raccomandando “ ..that Zambia's obligations under the Covenant be taken into account in all aspects of its negotiations with international financial institutions, such as the International Monetary Fund and the World Bank, so as to ensure that the rights enshrined in the Covenant are duly protected, for all Zambians, and, in particular for the most disadvantaged and marginalized groups of society”⁴³⁹.

È interessante notare, peraltro, come il Comitato sia tornato recentemente a valorizzare gli obblighi extraterritoriali delle Parti Contraenti relativi ad operazioni condotte in seno alle istituzioni finanziarie internazionali, nelle osservazioni conclusive emanate nei confronti della Francia, Gran Bretagna e Svezia, durante la cinquantottesima sessione di lavori tenutasi nel mese di giugno 2016. In particolare, chiamato a pronunciarsi sul rapporto presentato dalla Francia in merito all'attuazione del Patto, il Comitato ha rinnovato l'invito allo Stato parte “à prendre toutes les mesures possibles afin de s'assurer que les dé-

Doc. E/C.12/1/Add.43, 23 maggio 2000, par. 20. *Concluding Observations Japan*, UN Doc. E/C.12/1/Add.67, 24 settembre 2001.

⁴³⁷ SEPULVEDA, *Obligations of International Assistance and Cooperation in an Optional Protocol*, cit., p. 283. Vedi Comitato sui diritti economici, sociali e culturali *Concluding Observations Bulgaria*, UN Doc. E/C.12/1/Add.37, 8 dicembre 1999, par. 24; *Concluding Observations Argentina* UN Doc. E/C.12/1/Add.38, 8 dicembre 1999, par. 28.

⁴³⁸ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali *Concluding Observations Japan*, UN Doc. E/C.12/1/Add.67, cit., par. 37.

⁴³⁹ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali *Concluding Observations Zambia*, UN Doc. E/C.12/1/Add.106, 23 giugno 2005, par. 36.

cisions et les politiques adoptés au sein des organisations internationales dont il est membre soient conformes aux obligations au titre du Pacte”⁴⁴⁰.

Ancora una volta, tuttavia, pur riconoscendo la responsabilità delle Parti contraenti per il rispetto e attuazione dei diritti tutelati dal Patto nell’ambito della partecipazione a organizzazioni e istituzioni internazionali, l’organo di controllo ha mancato di specificare in maniera più chiara le caratteristiche di un tale obbligo di prevenzione e diligenza.

Le caratteristiche di tale obbligo si fanno invece più chiare nelle osservazioni rivolte alla Gran Bretagna. In esse il Comitato invita lo Stato parte ad adottare un cd. *human rights based approach* nell’ambito delle politiche di cooperazione allo sviluppo multilaterale condotte in Paesi terzi tra cui:

- (a) Undertaking a systematic and independent human rights impact assessment prior to decision-making on development cooperation projects;
- (b) Establishing an effective monitoring mechanism to regularly assess the human rights impact of its policies and projects in the receiving countries and to take remedial measures when required;
- (c) Ensuring that there is an accessible complaint mechanism for violations of economic, social and cultural rights in the receiving countries committed in the framework of development cooperation projects⁴⁴¹.

Infine, è possibile rilevare come la responsabilità degli Stati per il loro operato in seno alle istituzioni finanziarie internazionali sia stata più volte riconosciuta dalla gran parte dei Relatori Speciali designati dal Consiglio per i Diritti Umani nell’ambito dell’analisi relativa al rispetto e protezione dei diritti ESC di volta in volta monitorati. Tra i tanti, per l’importanza accordata agli obblighi extraterritoriali degli Stati ai sensi del Patto sui diritti ESC, si possono ricordare le considerazioni di diversi relatori speciali, tra cui Ziegler e Halvar, che mettono in rilievo la responsabilità degli Stati per le decisioni intraprese in seno ad organizzazioni e istituzioni finanziarie internazionali lesive del diritto al cibo di cittadini situati in Paesi terzi⁴⁴².

Come si può evincere dalla prassi del Comitato sui diritti ESC, importanza fondamentale in questo contesto assume ancora una volta l’interpretazione in

⁴⁴⁰ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations France*, UN Doc. E/C.12/FRA/CO/4, 24 giugno 2016, par.11. Vedi anche *Concluding observations United Kingdom*, UN Doc. E/C.12/GBR/CO/6, 24 giugno 2016, par.14; *Concluding observations Sweden*, UN Doc. E/C.12/SWE/CO/6, 24 giugno 2016, par.11.

⁴⁴¹ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Concluding observations United Kingdom*, UN Doc. E/C.12/GBR/CO/6, cit., par.15.

⁴⁴² Commissione dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler*, UN Doc. E/CN.4/2006/44 16 marzo 2006, par.39-45. Vedi inoltre Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Hilal Elver, Access to justice and the right to food: the way forward*, UN Doc. A/HRC/28/65, 12 gennaio 2014, par.38-40.

senso estensivo dell'obbligazione generale di cui all'articolo 2(1) del Patto sui diritti ESC che, come più volte ricordato, impone agli Stati di provvedere alla realizzazione dei diritti in esso enunciati, sia individualmente, sia attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale. Ed invero, le disposizioni in materia di assistenza e cooperazione internazionale contenute nel trattato sono state ritenute suscettibili di imporre obblighi di prevenzione e diligenza anche per le attività di cooperazione multilaterale allo sviluppo intraprese in seno ad istituzioni internazionali, i cui effetti si riverberino sulla tutela dei diritti di individui in Stati terzi ⁴⁴³.

Preso atto della uniformità di vedute da parte degli organi di controllo in merito alla responsabilità degli Stati nelle operazioni di cooperazione multilaterale, bisogna tuttavia interrogarsi sulla natura concreta degli obblighi discendenti dal Patto nell'ambito delle operazioni condotte oltre confine. In altre parole, in che cosa consiste l'obbligo "to take steps" o "to do all it can" in capo alle Parti Contraenti al fine di non violare i diritti ESC di individui situati in Stati terzi, sempre nell'ambito della partecipazione a progetti di cooperazione multilaterale sviluppati in seno ad organizzazioni e istituzioni finanziarie internazionali?

Quale la natura dell'obbligo di diligenza in concreto esercitabile sugli attori non statali affinché questi agiscano conformemente al rispetto delle convenzioni in materia di diritti umani di cui gli Stati siano parti? Sulla base di quali criteri è possibile attribuire la condotta degli attori non statali allo Stato che eserciti un potere rilevante in seno all'organizzazione? Fino a che punto si può in definitiva ritenere che gli Stati possano incorrere in responsabilità internazionale per la violazione dei diritti ESC in Stati terzi per le politiche e programmi intrapresi in senso alle istituzioni finanziarie?

7. Il progressivo riconoscimento di obblighi positivi nei confronti di attori non statali per la tutela dei diritti economici, sociali e culturali nelle operazioni di cooperazione allo sviluppo

Riconosciuta la potenziale applicabilità extraterritoriale del Patto sui diritti ESC nelle operazioni di cooperazione multilaterale, gli studiosi hanno iniziato ad interrogarsi sulla portata degli obblighi statali nel quadro dell'attività delle

⁴⁴³ Sul punto cfr. PALCHETTI, secondo cui "tra le norme che si prestano ad essere interpretate in senso estensivo così da coprire anche la condotta tenuta da uno Stato in qualità di membro di un'organizzazione sembrano rientrare, in particolare, quelle che impongono agli Stati l'obbligo di prendere tutte le misure necessarie per evitare il verificarsi di un certo evento o per assicurare il perseguimento di un determinato obiettivo". PALCHETTI, *Sulla responsabilità di uno Stato per il voto espresso in seno ad un'organizzazione internazionale*, in *Rivista di diritto Internazionale*, 2012, pp. 352- 373, p.359.

istituzioni internazionali, ed in particolare sulle circostanze in base alle quali gli Stati possono essere ritenuti responsabili per la commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani per il tramite di organizzazioni e istituzioni finanziarie internazionali.

L'esistenza di obblighi positivi degli Stati nei confronti degli attori privati, volti ad evitare la commissione di illeciti in materia di diritti umani nelle operazioni di cooperazione allo sviluppo è riconosciuta da diversi autori, e ciò ancora una volta sulla base della interpretazione in senso estensivo dell'obbligazione generale di cui all'articolo 2(1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali⁴⁴⁴.

Secondo la dottrina che si è occupata del tema in esame gli Stati sarebbero così gravati da un obbligo di duplice natura: rispettare i diritti umani nell'ambito della partecipazione alle istituzioni transnazionali, ed intraprendere le azioni necessarie al fine di agire all'interno delle istituzioni medesime in linea con il rispetto delle convenzioni internazionali di cui siano Parti⁴⁴⁵.

Circa le caratteristiche dell'obbligo positivo dello Stato di influenzare il comportamento degli attori privati, alcuni autori ritengono, ad esempio, che l'obbligo "to do all it can" enunciato dal Comitato per assicurare che le istituzioni operino conformemente ai vincoli derivanti dal trattato implicherebbe, non solo l'obbligo di astenersi dal supportare economicamente progetti o programmi che violino i diritti umani in Stati terzi, ma allo stesso tempo un ruolo attivo nella implementazione dei diritti discendenti dal trattato nei programmi di cooperazione condotti al di là del territorio dello Stato, e ciò sulla base, appunto, della valorizzazione in termini positivi dell'obbligo di assistenza e cooperazione internazionale di cui all'articolo 2(1) del Patto sui diritti economici, sociali e culturali⁴⁴⁶.

Un tale obbligo, ad esempio, comporterebbe, secondo Sepulveda, la necessità per lo Stato di attivarsi per prevenire la stipula di programmi e accordi inter-

⁴⁴⁴ Vedi *ex multis* COOMANS, *Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework of International Organisations*, in VON BOGDANDY, WOLFRUM, (a cura di), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2007, pp. 359-390.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, p. 380-382.

⁴⁴⁶ In merito all'obbligo negativo di non interferire con il godimento dei diritti ESC di individui situati oltre confine nell'ambito della partecipazione ad organizzazioni internazionali, è possibile ricordare, come visto altrove in questo lavoro, gli ulteriori esempi relativi alle pratiche di erogazione dei sussidi alle esportazioni nei confronti degli Stati membri di una organizzazione internazionale, misure capaci di creare un significativo vantaggio in capo a questi ultimi per la vendita dei propri prodotti nei mercati di paesi in via di sviluppo. L'obbligo per gli Stati di agire all'interno delle istituzioni internazionali conformemente al rispetto dei diritti ESC enunciati nel Patto viene poi in rilievo, anche per ciò che concerne l'imposizione di sanzioni multilaterali adottate in seno ad organizzazioni internazionali; misure che, come ricordato dal Comitato, dovrebbero sempre tenere conto del rispetto del contenuto minimo essenziale dei diritti ESC delle popolazioni degli stati colpiti da tali strumenti coercitivi.

nazionali che rafforzino le discriminazioni tra individui e gruppi, contrariamente alle previsioni del trattato, o che comportino la promozione di progetti suscettibili di condurre a espropriazioni e trasferimenti forzati in mancanza di appropriati rimedi e meccanismi di compensazione per i gruppi svantaggiati⁴⁴⁷.

L'obbligo preventivo di proteggere gli individui situati in terzi Stati dall'operato di istituzioni transnazionali potrebbe poi, secondo altri, imporre allo Stato di votare contrariamente all'approvazione di progetti in grado di mettere in discussione il godimento dei diritti ESC delle popolazioni interessate⁴⁴⁸. A tal riguardo, il mero voto espresso in seno all'organizzazione sarebbe per ciò stesso idoneo ad attribuire la responsabilità alle Parti contraenti per il fatto dell'organizzazione, e ciò sulla base del controllo esercitato dallo Stato sulla organizzazione nei relativi processi decisionali.

La responsabilità dello Stato per la mera approvazione in seno ad una organizzazione internazionale di una delibera suscettibile di condurre alla violazione dei diritti umani è messa tuttavia in discussione da altra parte della dottrina. In particolare, secondo un'opinione alla quale ci pare di poter aderire, la condotta dello Stato in seno all'organizzazione non potrebbe essere valutata solo ed esclusivamente in relazione al voto espresso in merito alla singola delibera, ma andrebbe piuttosto considerata alla luce di una più ampia serie di elementi, come ad esempio i motivi addotti dallo Stato a sostegno della posizione espressa in seno all'organizzazione o il mancato rispetto di obblighi positivi di valutazione preventiva degli effetti pregiudizievoli sul godimento dei diritti umani dei progetti di cooperazione svolti oltre confine⁴⁴⁹.

Applicando tali principi ai casi di cooperazione economica multilaterale intrapresa in seno alle organizzazioni o istituzioni finanziarie internazionali, la responsabilità dello Stato per gli effetti pregiudizievoli di un programma di cooperazione condotto in Stati terzi non potrebbe, ci pare, sorgere per la mera approvazione di una delibera, o in virtù del singolo voto espresso in seno alla istituzione medesima.

E' piuttosto necessario prendere in considerazione il contegno complessivo tenuto dallo Stato durante l'intera fase di approvazione, attuazione e svolgimento di un progetto di cooperazione allo sviluppo condotto al di là del territorio o i cui effetti siano in grado di prodursi oltre confine.

Una tale posizione è evidentemente connessa con il più ampio dovere dello Stato di mettere all'opera meccanismi preventivi di valutazione dei potenziali effetti dei progetti di cooperazione sul godimento dei diritti umani delle popo-

⁴⁴⁷ SEPULVEDA, *Obligations of International Assistance and Cooperation in an Optional Protocol*, cit., p. 284.

⁴⁴⁸ COOMANS, *Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework*, cit., pp. 359-390.

⁴⁴⁹ PALCHETTI, *op. cit.*, p. 363.

lazioni destinate, ma anche di monitorare il rispetto dei diritti umani in tutte le fasi relative alla implementazione dei predetti progetti. Ciò appare inoltre coerente con l'ampio richiamo effettuato dai principi di Maastricht alla valorizzazione di obblighi di diligenza secondo cui gli Stati sarebbero gravati del dovere “..to take all reasonable steps to ensure that, in its decision-making processes, the international organization acts in accordance with the pre-existing human rights obligations of the State concerned”⁴⁵⁰.

In linea con quanto detto, le Parti contraenti potrebbero così essere ritenute responsabili per gli effetti prevedibili delle politiche di cooperazione successivamente tradottesi in manifeste violazioni dei diritti ESC delle popolazioni destinate dei progetti di cooperazione.

È interessante notare, in quest'ottica, come i recenti principi di Maastricht si riferiscano all'obbligo degli Stati di adoperarsi per prevenire ed evitare il danno potenzialmente derivabile dalle attività di cooperazione economica internazionale. Ed invero, nel tentativo di delineare in maniera più specifica le caratteristiche di tale obbligo, i principi in esame dispongono che gli Stati “must desist from acts and omission that create a real risk of nullifying or impairing the enjoyment of economic, social and cultural rights extraterritorially. The responsibility of States is engaged where such nullification or impairment is a foreseeable result of their conduct. Uncertainty about potential impacts does not constitute justification for such conduct”⁴⁵¹.

L'idea di fondo è che gli Stati parti del Patto detengono un potere significativo in capo alle istituzioni transnazionali, tale per cui gli stessi sarebbero in grado di poterne influenzare positivamente l'operato nel senso di prevenire eventuali violazioni dei diritti umani di individui in Stati terzi⁴⁵².

⁴⁵⁰Principio 15. Gli obblighi extraterritoriali degli Stati nell'ambito della partecipazione a organizzazioni e istituzioni finanziarie internazionali sono stati sostenuti come anticipato, oltre che nei *general comments* e nelle osservazioni conclusive dirette agli Stati parti del trattato, anche nei *Maastricht Principles* sugli obblighi extraterritoriali degli Stati nel campo dei diritti ESC, adottati nel 2011. Pur consapevoli della natura di *soft-law* dei principi in esame, essi rappresentano ad oggi la più ampia elaborazione condotta da diversi studiosi, tra cui Relatori Speciali, Esperti Indipendenti, membri del Comitato sui diritti economici sociali e culturali, volta alla specificazione della natura degli obblighi di protezione dei diritti ESC in un contesto transnazionale.

⁴⁵¹ Principio n. 13.

⁴⁵² In quest'ottica sembrano interessanti i suggerimenti di Khalfan e Seiderman secondo cui gli obblighi degli Stati nel contesto della partecipazione ad organizzazioni e istituzioni internazionali imporrebbero una serie di doveri positivi tra cui: -opposing within the organization any policies and programmes that may foreseeably impair the enjoyment of human rights; -proposing due diligence measures to prevent such interference, for example, instructing the staff of the organization that all policies recommended to governments are to be consistent with international human rights standards; - developing or revising relevant performance standards, to ensure that the organization only supports projects that comply with human rights standards”; KHALFAN, SEIDERMAN, *Extraterritorial Human Rights Obligations: Wider Implications of the Maastricht Principles*, cit., p. 30.

Da quanto detto parrebbe così conseguire che uno Stato potrebbe considerarsi responsabile ove manifestamente manchi di intraprendere tutte le misure necessarie per valutare gli effetti sul godimento dei diritti umani in Stati terzi prodotti dall'attuazione di progetti di cooperazione multilaterale allo sviluppo condotte per il tramite di istituzioni internazionali⁴⁵³.

L'obbligo degli Stati di mettere all'opera meccanismi di valutazione di impatto per progetti potenzialmente idonei ad incidere negativamente sul godimento dei diritti umani in Stati terzi costituisce peraltro uno dei temi chiave portati avanti dalle organizzazioni non governative, impegnate da quasi ormai un decennio nell'attività di *advocacy* svolta in senso alle Nazioni Unite, e volta ad assicurare il rispetto dei diritti socio-economici e culturali nei rispettivi programmi di cooperazione multilaterale allo sviluppo per il tramite della partecipazione ad istituzioni finanziarie internazionali⁴⁵⁴.

⁴⁵³ Si noti, tuttavia, però, come problemi rilevanti si pongono in tali contesti soprattutto in merito alla possibilità di identificare un nesso di causalità tra le attività economiche condotte dagli Stati e generalizzate violazioni dei diritti ESC di individui situati in Stati terzi. Così come rilevato da attenta dottrina, ad eccezione dei noti fenomeni di evizioni forzate e *land grabbing* a seguito di attività economiche intraprese in Paesi terzi, gli effetti delle politiche economiche di cooperazione allo sviluppo non appaiono sempre apprezzabili in termini di una relazione causale immediata tra il comportamento degli Stati e i relativi effetti pregiudizievoli per il godimento dei diritti umani di individui situati oltre confine. Si pensi ancora ai più volte citati effetti delle politiche dei sussidi all'esportazione o alla stipula di accordi commerciali e di sviluppo. Nel campo della cooperazione appena studiato, peraltro, l'identificazione di precisi obblighi positivi di condotta rende piuttosto complicata la valutazione della responsabilità dello Stato. Le difficoltà sono evidentemente legate alla impossibilità della esatta identificazione della norma primaria in concreto violata in relazione al mancato adempimento del dovere di diligenza. Se è vero che, come rilevato altrove nel presente lavoro, le disposizioni di cui all'articolo 2(1) in materia di assistenza e cooperazione internazionale appaiono in astratto suscettibili di imporre obblighi di diligenza, la prassi internazionale al momento esistente in materia di cooperazione multilaterale allo sviluppo condotta in seno ad istituzioni internazionali non fornisce indicazioni più concrete rispetto, come detto, a un generico dovere di prevenire gli effetti pregiudizievoli sui diritti umani dei programmi di cooperazione allo sviluppo. La responsabilità degli Stati non potrà dunque che essere valutata in relazione alle circostanze del caso, e sulla base di un approccio di ragionevolezza che valuti in concreto il cd. *best effort standard* in concreto esigibile in capo alle Parti che agiscono all'interno delle istituzioni internazionali.

⁴⁵⁴ Nel 2001, l'organizzazione non governativa FIAN ha presentato il primo *parallel report* al Comitato sui diritti economici, sociali e culturali per lo scrutinio degli obblighi extraterritoriali degli Stati nell'ambito della valutazione della condotta della Germania per progetti di cooperazione allo sviluppo in Stati terzi. A ciò è seguita un'ampia campagna di sensibilizzazione ad opera di ormai svariate organizzazioni per la promozione degli obblighi degli Stati nell'ambito della cooperazione multilaterale allo sviluppo condotte per il tramite di Istituzioni Finanziarie Internazionali. Sul punto vedi HAUSMANN, *Germany's Extraterritorial Human Rights Obligations in Multilateral Development Banks*, 2006, consultabile su <www.fian.org>; *Introduction and case study of three projects in Chad, Ghana and Pakistan*; vedi anche HAUSMANN, KUNNEMANN, *Germany's Extraterritorial Human Rights Obligations, Introduction and six case study*, 2006, disponibile su <www.fian.org>; Vedi inoltre Working Paper, *Extraterritorial Obligations in the Context of International Financial Institu-*

A titolo esemplificativo possono citarsi i casi della costruzione del gasdotto in Ciad e Camerun supportato dalla Banca Mondiale e da donatori internazionali, tra cui la Germania, o il caso *Chioxy* relativo alla costruzione della centrale idroelettrica in Guatemala, progetti tristemente noti per avere provocato una serie generalizzata di violazioni dei diritti ESC delle popolazioni interessate, tra cui massacri di intere comunità, trasferimenti forzati, sottrazione di territori alle popolazioni ancestrali⁴⁵⁵.

Inoltre, alcuni Stati impegnati in programmi di cooperazione allo sviluppo in Stati terzi, hanno recentemente voluto incorporare e considerare i diritti umani parametro di legittimità delle strategie di cooperazione internazionale allo sviluppo portate avanti bilateralmente o per il tramite di organizzazioni quali l'Unione Europea⁴⁵⁶.

In conclusione, a seguito dell'analisi sopra effettuata, sembrerebbe potersi riscontare in dottrina e nella prassi la tendenza a valorizzare l'adozione di paradigmi di condotta ispirati ai principi della dovuta diligenza nell'adozione di politiche di cooperazione allo sviluppo suscettibili di pregiudicare il godimento di individui situati in Stati terzi.

Ciò appare coerente con la reinterpretazione dell'articolo 2(1) del Patto sui diritti ESC come disposizione suscettibile di imporre obblighi di diligenza dentro e fuori del territorio dello Stato anche per ciò che concerne le attività di cooperazione allo sviluppo condotte in Stati terzi per il tramite di istituzioni e organizzazioni internazionali.

8. Considerazioni conclusive. Obblighi positivi e responsabilità statale per l'operato di attori non statali. L'accoglimento dei criteri di influenza decisiva e dovuta diligenza

In conclusione, una volta stabilito che gli Stati appaiono in astratto obbligati al rispetto dei diritti economici, sociali e culturali per le operazioni di cooperazione condotte in seno ad organizzazioni e istituzioni finanziarie, affrontiamo

tions, a cura di Global Initiative for Economic, Social and Cultural Rights e ETO Consortium, 2015, disponibile su <www.etoconsortium.org>.

⁴⁵⁵ Sul punto v. COOMANS, KUNNEMANN, *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations*, cit., pp. 193-224.

⁴⁵⁶ Si vedano in particolare lo *Human Rights Manual on Implementation of the Human Rights Based Approach in Austrian Development Cooperation* e il *Development Cooperation Act* (DAC ACT) che subordinano la realizzazione degli obiettivi delle politiche multilaterali di cooperazione all'avanzamento e al rispetto della *rule of law* e dei diritti umani. *Entwicklungszusammenarbeitsgesetz inklusive EZA-Gesetz- Novelle 2003*, Federal Law Gazette Vol I 49/2002, consultabile su <http://www.entwicklung.at/uploads/media/EZA_Gesetz.pdf>.

brevemente il tema della responsabilità degli stessi Stati per la commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani nei predetti contesti.

Com'è noto, ai sensi delle regole in materia di responsabilità contenute nel progetto di articoli della Commissione di diritto internazionale, gli Stati sono ritenuti responsabili per la condotta di attori non statali nelle ipotesi di atti posti in essere da organi di fatto, o nei casi previsti dall'articolo 8 del progetto, ossia quando dei privati agiscano secondo le istruzioni, ovvero sottoposti alla direzione o il controllo dei medesimi Stati. La responsabilità per le attività di cooperazione multilaterale intraprese in seno ad organizzazioni o istituzioni internazionali tende così inevitabilmente a risolversi nella possibilità di attribuire il comportamento degli attori non statali alle Parti contraenti secondo le predette norme.

Ed invero, il problema dell'applicazione extraterritoriale del trattato implica non tanto e non solo il valutare le ipotesi di aiuto, assistenza, direzione o coercizione dello Stato finanziatore rispetto all'illecito commesso dall'organizzazione, quanto la necessità di individuare gli esatti confini normativi e i paradigmi teorici attraverso i quali imputare allo Stato la responsabilità per l'operato dell'attore privato. Come abbiamo visto altrove in questo lavoro, la giurisprudenza internazionale esterna al Patto sui diritti ESC accoglie una nozione molto restrittiva di controllo ai fini della attribuibilità dell'operato di attori non statali allo Stato. Allo stesso, tempo, tuttavia, prassi più recente, sebbene ancora una volta relativa ad altri sistemi di tutela, valorizza e reinterpreta il concetto di controllo ai fini della applicabilità extraterritoriale dei trattati come idoneo ad imporre obblighi volti ad influenzare positivamente l'operato degli attori non statali ⁴⁵⁷.

L'attribuzione di un comportamento illecito posto in essere nell'ambito della partecipazione alla cooperazione multilaterale in seno ad istituzioni internazionali non potrà quindi che dipendere ancora una volta dalla configurazione del concetto di controllo esercitato dalle parti contraenti sull'attore non statale, e sul correlativo significato da attribuire a tale nozione.

Infine, va ricordato che ulteriori ipotesi di responsabilità dello Stato nell'ambito della partecipazione ad istituzioni internazionali, di più difficile individuazione per le condizioni a cui sono subordinate, sono previste dal progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali approvato dalla Commissione di diritto internazionale nel 2011, in relazione ai casi in cui la responsabilità degli Stati viene in rilievo a seguito della condotta illecita tenuta dall'organizzazione nelle ipotesi di aiuto, assistenza, direzione e coercizione disciplinate dagli articoli 58, 59, 60.

⁴⁵⁷ Vedi *supra*, Cap. II, par. 6.

L'obbligo di rispettare i preesistenti obblighi in materia di diritti umani nell'ambito della partecipazione degli Stati ad organizzazioni internazionali e la correlativa responsabilità per il mancato adempimento di tali obblighi è inoltre richiamato nell'articolo 61 del Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, che si occupa specificamente dell'ipotesi della responsabilità internazionale dello Stato per la condotta illecita perpetrata per il tramite dell'organizzazione internazionale e finalizzata ad aggirare i propri obblighi internazionali.

Ai sensi dell'articolo 61, intitolato *Circumvention of international obligations of a State member of an international organization*:

“A State member of an international organization incurs international responsibility if, by taking advantage of the fact that the organization has competence in relation to the subject-matter of one of the State's international obligations, it circumvents that obligation by causing the organization to commit an act that, if committed by the State, would have constituted a breach of the obligation”.

Affinché tali ipotesi si verifichi, è necessario tuttavia l'avverarsi di alcune condizioni particolarmente difficili da dimostrare nel campo in esame e che sembrerebbero verificarsi solo raramente. In particolare, affinché lo Stato sia chiamato a rispondere per un illecito commesso dall'organizzazione, esso non solo dovrà avere agito con la volontà di aggirare i propri obblighi internazionali per il tramite della partecipazione all'organizzazione, ma sarà ulteriormente necessario accertare l'esistenza di un *link* significativo tra la sua condotta illecita e quella dell'organizzazione, nel senso che l'atto di quest'ultima dovrà essere stato deliberatamente causato dallo Stato⁴⁵⁸.

Oltre alla scarsità di conferme nella attuale prassi internazionale della rilevanza di tali ipotesi, tale opzione non appare particolarmente funzionale alla estensione della responsabilità degli Stati per la partecipazione a progetti di cooperazione multilaterali in Stati terzi. Essa infatti richiede la prova che il comportamento dell'attore non statale sia stato in tutto e per tutto causato dallo Stato.

Un più funzionale paradigma ci pare dunque in definitiva quello della attribuzione del comportamento dell'attore privato allo Stato sulla base della reinterpretazione del concetto di controllo, ovvero della responsabilità per omessa prevenzione o per non avere esercitato l'influenza necessaria al fine di prevenire la commissione di un illecito in materia di diritti umani.

Rimane da vedere se il Comitato sui diritti ESC, chiamato a pronunciarsi in futuro in base alle nuove procedure previste dal nuovo protocollo riterrà rile-

⁴⁵⁸ *Draft Articles on Responsibility of International Organizations with Commentaries*, Report of the International Law Commission on the Work of its 63rd session, 2011, UN Doc A/66/10, Commentario all'articolo 61, par. 2.

vante valorizzare ed applicare i criteri della influenza decisiva e della *due diligence* in merito a fattispecie lesive verificatesi nel quadro di operazioni di cooperazione allo sviluppo condotte oltre confine.

CONCLUSIONI

IL SUPERAMENTO DEL CONTROLLO TERRITORIALE COME PARADIGMA NORMATIVO PRIVILEGIATO PER L'APPLICAZIONE EXTRATERRITORIALE DEL PATTO SUI DIRITTI ECONOMICI, SOCIALI E CULTURALI

1. La ricerca sin qui condotta ha avuto come scopo quello di fornire un contributo allo studio del fenomeno dell'applicazione extraterritoriale dei trattati sulla protezione dei diritti umani, con particolare riferimento ai diritti economici, sociali e culturali, come tutelati alla luce del relativo Patto del 1966.

La protezione dei diritti umani oltre confine, com'è noto, ha sempre più attirato l'attenzione della dottrina internazionalistica degli ultimi decenni. Le questioni connesse a tale complessa tematica sono state primariamente affrontate con riguardo ai cc.dd. diritti di prima generazione ed in relazione a scenari tradizionali relativi alla presenza di uno Stato in territori stranieri a seguito, per esempio, di *occupatio* bellica, di un conflitto armato o di una situazione post-bellica.

Le implicazioni transnazionali dei processi socio-economici, l'accresciuta interdipendenza statale e le trasformazioni profonde indotte dai processi di c.d. "globalizzazione del diritto internazionale" hanno tuttavia e più recentemente indotto gli studiosi a prestare una rinnovata attenzione agli effetti prodotti dalla proliferazione di soggetti, fonti, giurisdizioni e regimi regolativi sull'adempimento di obblighi internazionali relativi ai diritti dell'uomo e sulla loro portata spaziale⁴⁵⁹.

A tal riguardo, è apparso utile e necessario ripercorrere i percorsi dottrinali e giurisprudenziali riguardanti le fattispecie classiche di estensione dell'ambito spaziale di tutela dei diritti umani, a partire dallo studio della nozione di "giurisdizione" e dei relativi sviluppi. Il problema della protezione dei diritti umani oltre confine è stato, come si sa, tradizionalmente letto alla luce del contenuto (o dei contenuti) ascrivibili alla categoria della *jurisdiction* nel diritto internazionale e associato alla fondamentale rilevanza da esso assunta ai fini dell'interpretazione dell'ambito di applicazione dei trattati in parola.

Sulla base di tali considerazioni, la ricerca ha preso inevitabilmente le mosse dalla constatazione dell'assenza di clausole espresse di delimitazione territo-

⁴⁵⁹ Sul tema v. per tutti, le diverse prospettive dei contributi raccolti in BERMAN (a cura di), *The Globalization of International Law*, Aldershot, 2005; BEKKER-DOLZER-WAIBEL (a cura di), *Making Transnational Law Work in the Global Economy. Essays in honour of Detlev Vagts*, Cambridge 2010, *passim*.

riale dei diritti tutelati nel Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali e dal significato di tale omissione testuale, con l'obiettivo di mettere in luce l'aspirazione di portata *universale* rinvenibile nelle relative disposizioni in materia di obblighi di "assistenza e cooperazione".

In tale quadro, l'obiettivo dell'indagine è stato quello di analizzare e comprendere la natura degli obblighi statali derivanti dalle previsioni del Patto, e ciò attraverso l'ausilio delle norme e dei principi relativi all'interpretazione dei trattati e dell'analisi della prassi internazionale rilevante in materia, "prassi" sia interna che esterna al sistema onusiano e al trattato stesso, e di non facile sistematizzazione e lettura.

Come abbiamo avuto modo di vedere, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, istituito in seno al regime convenzionale del Patto del 1966, ha ritenuto che gli obblighi internazionali discendenti dal trattato sono suscettibili di estendersi al di fuori del territorio degli Stati Parti in una serie di scenari e contesti tra loro eterogenei. L'organo di monitoraggio si è espresso, infatti, sul riconoscimento di impegni positivi derivanti dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali anche in relazione a fattispecie diverse dalle classiche ipotesi di giurisdizione extraterritoriale identificabili con il controllo di un territorio straniero. Ciò è accaduto con riguardo all'impatto delle sanzioni economiche sul godimento dei diritti economici, sociali e culturali; agli effetti delle politiche commerciali e di investimento in Paesi terzi, nonché alle attività di cooperazione bilaterale e multilaterale allo sviluppo condotte in seno ad istituzioni finanziarie internazionali. Nei diversi campi qui considerati, l'obbligo di garantire il rispetto e la protezione dei diritti umani deriverebbe inoltre, per così dire, dal "potere", dall'influenza o dalla capacità dello Stato Parte di incidere in maniera significativa sul godimento dei diritti umani di individui situati oltre confine ed eventualmente soggetti alla giurisdizione di Stati terzi.

Gli sviluppi interpretativi più rilevanti in materia di diritti economici, sociali e culturali sembrerebbero così fornire indicazioni sul progressivo tentativo degli organi di monitoraggio e controllo di "indurre" gli Stati ad adottare misure volte a prevenire le possibili conseguenze negative delle proprie attività, e ciò con particolare riferimento ai casi di cooperazione allo sviluppo.

Nei diversi ambiti analizzati si riscontrano invero indicazioni favorevoli ad una reinterpretazione delle disposizioni in materia di "assistenza e cooperazione internazionale" nel senso di farne discendere obblighi di diligenza in capo agli Stati per il contenimento degli effetti delle attività economiche transnazionali. Da ciò parrebbe conseguire l'emancipazione dal controllo territoriale come unico paradigma disponibile per l'applicazione (extraterritoriale) del Patto.

Ciò posto, la prassi del Comitato sui diritti economici, sociali e culturali e degli altri sistemi di tutela non fornisce tuttavia indicazioni chiare e precise

sulla natura e sulla portata concreta delle condotte diligenti di volta in volta ascrivibili allo Stato Parte per la protezione dei diritti ESC oltre confine.

Come mostrato nel corso dell'analisi proposta, le risposte della giurisprudenza internazionale e degli organi di monitoraggio degli *standard* internazionali in materia di "extraterritorialità" dei diritti ESC non appaiono sempre concludenti, anche a motivo della frammentarietà degli elementi ricavabili dalla pratica internazionale, e, con specifico riferimento al Patto, della recente istituzionalizzazione di meccanismi di controllo in seno al Comitato sui diritti ESC.

Non è dunque chiarito una volta per tutte se, allo stato attuale, il diritto internazionale dei diritti umani imponga, in tale specifico contesto, agli Stati di assicurare che le attività economiche che hanno luogo sotto il loro controllo o giurisdizione non ledano i diritti di individui in Paesi terzi, né peraltro si riscontrano indicazioni utili alla identificazione di un criterio generale al fine di verificare se lo Stato abbia agito diligentemente nel condurre attività economiche con potenziali effetti extraterritoriali.

2. Il quesito iniziale relativo alla applicabilità del Patto in una prospettiva extraterritoriale si risolve in definitiva nella necessità di individuare in concreto il grado di diligenza dovuta dagli Stati Parti alla luce della *natura* peculiare degli obblighi relativi alla tutela dei diritti ESC in un contesto transnazionale⁴⁶⁰.

Ne emerge un quadro complessivo che mostra come l'intero sistema di protezione internazionale dei diritti umani, guidato dall'idea solidaristica tipica di un c.d. *developmental human rights law*, abbia tuttavia mancato di affrontare efficacemente le cause strutturali di un (dis-)ordine economico internazionale capace di perpetuare ingiustizie, discriminazioni e ineguaglianza sociale.

L'obiettivo della promozione di un sistema economico internazionale favorevole alla realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali si è invero tradizionalmente concentrato sulla lotta alla povertà attraverso i modelli solidaristici di aiuto allo sviluppo, piuttosto, appunto, che sulla valorizzazione di obblighi internazionali di astensione o di prevenzione, volti ad evitare la commissione di illeciti in materia di diritti umani (finanche) in Stati terzi⁴⁶¹. Tanto si ricava, tra l'altro, dallo sforzo di quegli studiosi che si interrogano oggi sul tema della responsabilità degli Stati al di fuori dei relativi territori al fine di individuare più funzionali *standard* normativi e assicurare che, in principio, le politiche e gli strumenti di cooperazione socio-economica non si traducano in violazioni (dirette o indirette) dei diritti umani in Paesi terzi.

⁴⁶⁰ PISILLO MAZZESCHI, *Sulla natura degli obblighi internazionali di tutela dei diritti economici, sociali e culturali*, in VENTURINI (a cura di), *Diritti Individuali e Giustizia Internazionale*, Liber Fausto Pocar, Milano, 2009, pp. 715-733.

⁴⁶¹ RAJAGOPAL, *International Law from Below. Development, Social Movements and Third World Resistance*, Cambridge, 2003.

La teoria della applicazione extraterritoriale dei diritti umani rappresenta senz'altro uno dei paradigmi interpretativi maggiormente utilizzati dalla dottrina al fine di disciplinare e mitigare gli effetti negativi dei processi transnazionali di carattere socio-economico.

È da domandarsi tuttavia, anche alla luce dei primi esiti di una ricerca sulla prassi disponibile, se le teorie favorevoli ad un'applicazione extraterritoriale dei trattati sui diritti umani siano allo stato attuale da sole sufficienti a disciplinare gli aspetti transnazionali delle politiche economiche statali (sovente molto complessi e suscettibili di chiamare in causa corpose prassi domestiche) onde prevenire e scoraggiare violazioni di diritti fondamentali a danno di soggetti situati oltre confine. Secondo alcuni autori, ed in termini più generali, una risposta adeguata al modello di coercizione economica e sfruttamento tipico delle attuali relazioni economiche internazionali richiederebbe infatti un vero e proprio programma di riforma delle istituzioni economiche internazionali⁴⁶². In altre parole, la teoria della extraterritorialità della protezione dei diritti ESC non sarebbe da sola sufficiente a contenere gli effetti dei processi socio-economici di carattere globale.

Al fine di indagare la natura e riempire di contenuto le disposizioni del Patto in materia di obblighi di assistenza e cooperazione internazionale e renderle efficacemente applicabili in un contesto transnazionale, altri autori fanno poi riferimento a paradigmi regolativi originariamente mutuati da settori diversi del diritto internazionale, come il principio di prevenzione o quello di precauzione, tutti possibili fondamenti normativi della tutela transnazionale dei diritti socio-economici⁴⁶³.

Il riconoscimento dell'estensione degli obblighi degli Stati in una prospettiva transnazionale procede così attraverso l'applicazione alla disciplina dei diritti umani di teorie tipiche del diritto internazionale pubblico elaborate in altri contesti. Si pensi ancora per un esempio alla possibile applicabilità della teoria dei *global commons* o alle potenzialità dell'approccio dottrinale del *common interest in international law*⁴⁶⁴.

Altri autori fanno ancora prevalentemente riferimento, come si è ricordato, all'operatività delle norme sulla responsabilità degli Stati codificate dalla Commissione del Diritto Internazionale nel 2001, valorizzando i paradigmi normativi dell'aiuto, assistenza, direzione e coercizione per fondare la respon-

⁴⁶² POGGE, *World Poverty and Human Rights: Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Cambridge, 2008.

⁴⁶³ DE SCHUTTER, EIDE, KHALFAN, ORELLANA, SALOMON, SEIDERMAN, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 2012, pp.1084-1169.

⁴⁶⁴ BENDEK, DE FEYTER, KETTEMANN, VOIGT, *The Common Interest in International Law*, Oxford, Antwerp, 2014.

sabilità delle Parti contraenti per la violazione dei diritti ESC in ambiti extraterritoriali⁴⁶⁵.

La pluralità ed eterogeneità degli approcci maturati e in corso di definizione muove in definitiva da presupposti diversi nel perseguimento di un comune obiettivo, quello di individuare modelli teorici, proposte operative e basi normative idonee a mitigare gli effetti e le esternalità negative dei processi socio-economici di natura transnazionale che chiamino in causa violazioni degli standard internazionali di protezione dei diritti economici, sociali e culturali.

3. In conclusione, ci sembra necessario proporre alcune considerazioni finali insieme al tentativo di una prima valutazione di sintesi del problema in esame.

Ci pare in primo luogo utile rilevare come l'elaborazione di una teoria degli obblighi positivi di protezione dei diritti ESC sia desiderabile e necessaria per meglio comprendere la natura e la portata degli obblighi concreti discendenti dal Patto, e quindi delle condotte di rispetto, protezione e attuazione dei relativi diritti in un contesto extraterritoriale.

Ciò appare una volta di più fondamentale al fine di identificare quali comportamenti (attivi od omissivi) possano dirsi suscettibili di far venire in rilievo la responsabilità degli Stati Parti per la violazione dei diritti ESC in Stati terzi. E ciò vale soprattutto nell'ottica di una evoluzione delle attività del Comitato sui diritti ESC, che, in ragione della recente approvazione del Protocollo opzionale al Patto sui diritti ESC, sarà verosimilmente chiamato nel prossimo futuro ad interpretare la nozione di *jurisdiction* contenuta nel trattato come presupposto per la presentazione di comunicazioni individuali⁴⁶⁶.

L'applicazione extraterritoriale del Patto potrebbe dunque venire in rilievo se intendiamo la nozione di *international assistance and cooperation* così come enunciata nel trattato idonea a ricomprendere forme o tipologie di condotte suscettibili di produrre effetti pregiudizievoli sul godimento dei diritti ESC in Stati terzi. E' verosimile ritenere che, così come mostrato nell'evoluzione della prassi del Comitato ESC in direzione di un ampliamento dell'obbligo di assistenza e cooperazione, anche il concetto di *jurisdiction*, quale presupposto per l'applicabilità del Patto in una prospettiva extraterritoriale, sarà ritenuto idoneo a ricomprendere situazioni diverse dal controllo meramente territoriale.

⁴⁶⁵ MC CORQUODALE, SIMONS, *Responsibility Beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law*, in *The Modern Law Review*, 2007, pp. 598-625.

⁴⁶⁶ Sul tema v. ampiamente GARGIULO, *Il Protocollo Facoltativo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, in VENTURINI (a cura di), *Diritti Individuali e Giustizia Internazionale*, Liber Fausto Pocar, pp. 339-352.

A conclusione della indagine sin qui effettuata preme rilevare come la responsabilità per la violazione dei diritti umani di natura socio-economica in un contesto extraterritoriale appaia di più difficile individuazione rispetto a quanto visto per i trattati di protezione dei diritti di prima generazione. Non possono infatti negarsi gli evidenti problemi relativi all'identificazione del nesso di causalità intercorrente tra le condotte (attive o omissive) imputabili ad uno Stato Parte e il godimento dei diritti socio-economici di individui situati in Stati terzi. Ciò appare intimamente connesso con la stessa natura *positiva* degli obblighi internazionali del Patto sui diritti ESC, circostanza che inevitabilmente si riflette sull'accertamento della responsabilità per la commissione di un illecito internazionale, e che assume il carattere di responsabilità per omissione, mancato rispetto di obblighi di condotta o di diligenza o, infine, della colpa per un comportamento che poteva ritenersi dovuto. La commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani di matrice socio-economica si rivela inoltre maggiormente complicata da accertare per la pluralità di attori implicati nelle violazioni in oggetto, e per i correlativi problemi di allocazione e distribuzione della responsabilità tra questi ultimi. Un ulteriore elemento di differenziazione evidente rispetto alla protezione dei diritti civili e politici in un contesto extraterritoriale consiste nella necessità, per ciò che concerne i diritti di seconda generazione, dell'adozione di più estesi "paradigmi giurisdizionali" al fine di attribuire la responsabilità agli Stati Parti per la commissione di un illecito internazionale in materia di diritti umani avvenuta oltre confine. La protezione dei diritti socio-economici nell'attuale panorama economico internazionale non può che imporre il superamento dei classici criteri del controllo territoriale come modello privilegiato per l'estensione degli obblighi convenzionali oltre il territorio delle parti contraenti ai trattati. Come anticipato in apertura di questo lavoro, la maggior parte delle violazioni dei diritti umani nel campo dei diritti socio-economici, prescindendo dalla presenza fisica di uno Stato sul territorio altrui, impone la valorizzazione di più ampi criteri per l'identificazione di un nesso giurisdizionale tra il medesimo Stato e gli individui situati oltre la sua sfera di sovranità. A questo proposito, il criterio della *due diligence*, autorevolmente supportato in dottrina, e identificabile in obblighi di prevenzione e precauzione, si rivela in astratto il paradigma normativo maggiormente funzionale ad una più estesa protezione dei diritti umani di individui situati in Stati terzi. La casistica analizzata in materia di diritti ESC, anche per la sua stessa natura di carattere raccomandatorio, manca tuttavia di definire in maniera appropriata le caratteristiche di tali obblighi di diligenza, nonché le condotte in concreto suscettibili di condurre alla violazione dei diritti ESC oltre confine. Pur nella frammentarietà dei risultati ottenuti, ci pare tuttavia di potere evidenziare, a seguito della ricerca sin qui effettuata, la tendenza ad un graduale svi-

luppo nella prassi di orientamenti che indicano una progressiva emancipazione della responsabilità per violazione dei diritti umani di natura socio-economica dalle tradizionali forme di controllo territoriale. Negli scenari descritti, e limitatamente ai profili specifici dell'indagine qui proposta, il presupposto per una applicazione extraterritoriale del Patto ESC tende dunque piuttosto a realizzarsi a partire dalla valorizzazione di obblighi di prevenzione e dovuta diligenza per la promozione e il rispetto dei diritti umani nelle attività compiute o che abbiano effetti all'estero.

BIBLIOGRAFIA

ABI-SAAB, *Le Droit au développement*, in *Annuaire suisse de droit international*, 1988, pp. 9-24.

AKSENOVA, *Complicity in International Criminal Law*, Oxford, 2016.

AKEHURST, *Jurisdiction in International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 1975, pp.145-257.

ARANGIO-RUIZ, *Le domain réservé*, in *Recueils des Cours*, 1990/IV, p. 1 ss.

AUST, *Complicity and the Law of State Responsibility*, Cambridge, 2011.

ALSTON, *Development and the Rule of Law: Prevention versus Cure as a Human Rights Strategy*, International Commission of Jurist, 1981.

ALSTON, TOMAŠEVSKI, *The Right to Food: Towards a System of Supervising States Compliance with the Right to Food*, Utrecht, 1984.

ALSTON, QUINN, *The Nature and Scope of State Parties' Obligations under the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 1987, pp. 156-229.

ALSTON, *Non -State Actors and Human Rights*, Oxford, 2005.

BAILLIET, *What is to become of Human Rights Rule-Based International Order within an Age of Neo-Medievalism?*, in BAILLIET (a cura di), *Non State Actors, Soft Law and Protective Regimes: From the Margins*, Cambridge, 2012, pp. 95-124.

BARILE, *I diritti assoluti nell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951.

BARROS, RYNGAERT, *The position of Member States in (Autonomous) Institutional Decision- Making: Implications for the Establishment of Responsibility*, in *International Organizations Law Review*, 2014, pp. 53-82.

BEDJAOUI, *L'humanité en quête de paix et de développement*, *Cours général de droit international public*, in *Recueil des cours*, Vol. 325, 2006, pp. 9-542.

BEKKER-DOLZER-WAIBEL (a cura di), *Making Transnational Law Work in the Global Economy. Essays in honour of Detlev Vagts*, Cambridge 2010.

BEN-NAFTALI, SHANY, *Living in Denial: The Application of Human Rights in the Occupied Territories*, in *Israel Law Review*, 2003-2004, pp.17-118.

BENEDEK, DE FEYTER, MARRELLA, *Economic Globalization and Human Rights*, Cambridge, 2007.

BENDEK, DE FEYTER, KETTEMANN, VOIGT, *The Common Interest in International Law*, Oxford, Antwerp, 2014.

BENVENISTI, *The International Law of Occupation*, Oxford, 2012.

BENVENISTI, *Sovereigns as Trustees of Humanity: On the Accountability of States to Foreign Stakeholders*, in *American Journal of International Law*, 2013, pp. 295-333.

BERLIA, *Contribution à l'interprétation des traités*, in *Recueils des Cours*, 1965, vol. 114, p. 283 ss.

BERMAN (a cura di), *The Globalization of International Law*, Aldershot, 2005.

BESSON, *The Extraterritoriality of the European Convention on Human Rights: Why Human Rights Depend on Jurisdiction and What Jurisdiction Amounts to*, 2012, in *Leiden Journal of International Law*, pp.857-884.

BESTAGNO, *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano, 2009.

BIANCHI-PEAT-WINDSOR (a cura di), *Interpretation in International Law*, Oxford 2015.

BONFANTI, *Imprese Multinazionali, Diritti Umani e Ambiente. Profili di Diritto Internazionale Pubblico e Privato*, Milano, 2012.

BOYSSUT, *Working Paper for the Commission on Human Rights Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*, “The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights”, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33, 21 Giugno 2000.

BROLLMANN, *Deterritorializing International Law: Moving Away from the Divide between National and International Law*, in NOLLKAEMPER-NIJMAN (a cura di), *New Perspectives on the Divide between National and International Law*, Oxford, 2007, p. 84 ss.

BULTO, *Patching the “Legal Black Hole”: The Extraterritorial Reach of States Human Rights Duties in the African Human Rights System*, in *South African Journal of Human Rights*, 2011, pp. 249-278.

BULTO, *Towards Rights-Duties Congruence: Extraterritorial Application of the Human Right to Water in the African Human Rights’ System*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2011, pp. 491-523.

BULTO, *Extraterritoriality and International Human Rights Law: The Spatial Reach of African Human Rights Treaties*, Routledge, 2014.

CALIGIURI, *L’obbligo aut dedere aut iudicare nel diritto internazionale*, Milano 2011.

CANÇADO TRINDADE, *The Domestic Jurisdiction of States in the Practice of the UN and Regional Organizations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1976, p. 715 ss.

CANÇADO TRINDADE, *La interpretacion de tratados en el Derecho internacional y la especificidad de los tratados de Derechos humanos*, in *Estudios en homenaje a E. Rey Caro*, Cordoba, 2002, p. 747 ss

CANÇADO TRINDADE, *International Law for Humankind: Towards a New jus gentium*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law* 2005, Vol. 316/317.

CARLSON, SCOTT, GISVOLD, *Practical Guide to the International Covenant on Civil and Political Rights*, New York, 2003.

CARREAU-JUILLARD, *Droit International économique*, Paris, 2014.

CARREAU, *La compétence universelle au regard du droit international*, in *Mélanges Bouloc*, Paris, 2006.

CENTRO DE DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES, *Upheaval in the Back Yard, Illegitimate Debts and Human Rights, The case of Ecuador-Norway*, 2002, consultabile al seguente url: <http://www.ecawatch.org/problems/debt/CDES_debts.and.HR_ecuador.norway_nov2002.pdf>

CERNA, *Extraterritorial Application of Human Rights Instruments of the Inter-American System*, in COOMANS-KAMMINGA, (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, Oxford, 2004, pp. 141-175.

CERONE, *Out of Bounds? Considering the Reach of Human Rights Law*, NYU Center for Human Rights and Global Justice Working Paper, n.5, 2006, pp.1-34, p.5, consultabile su <www.chrgj.org>.

CERONE, *Jurisdiction and Power: The Intersection of Human Rights Law & The Law of Non- International Armed Conflict in a Transnational Context*, in *Israel Law Review*, 2007, pp. 72-128.

CLAPHAM, *Human Rights Obligations of Non- State Actors*, Oxford, 2010.

CLARK, *The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability*, in *Harvard Human Rights Journal*, 2002, 205-226.

COMBA (a cura di), *Neoliberalismo internazionale e global economic governance. Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Torino, 2013

CONDORELLI, *L'imputation a l'Etat d'un fait internationalement illicite: solutions classiques et nouvelles tendances*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 189, 1984, pp. 9-221.

CONDORELLI, *Il luogo di commissione dell'illecito e la responsabilità internazionale degli Stati per violazione dei diritti dell'uomo*, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà*. (Scritti in onore di Paolo Barile), Padova, 1990, pp. 566-570.

CONFORTI, *Diritto Internazionale pubblico*, Napoli, 2010.

CONFORTI, FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2012.

COOMANS, *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford- Antwerp, 2006.

COOMANS, *The Extraterritorial Scope of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Work of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights* in *Human Rights Law Review*, 2011, pp. 1-35.

COOMANS *Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the Framework of International Organisations*, in VON BOGDANDY, WOLFRUM, (a cura di), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2007, pp.359-390.

COOMANS, *Some Remarks on the Extraterritorial application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in COOMANS, KAMMINGA (a cura di), Oxford, Antwerp, pp.183-201.

COOMANS, KAMMINGA, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Oxford- Antwerp, 2004.

COOMANS, KUNNEMANN, *Cases and Concepts on Extraterritorial Obligations in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, Cambridge, 2012.

COURTIS, SEPULVEDA, *Are Extraterritorial Obligations reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?* in *Nordic Journal of Human Rights*, 2009, pp. 54-63.

CRAVEN, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A Perspective on its Development*, Oxford, 1998.

CRAVEN, *Legal differentiation and the concept of the human rights treaty in international law*, in *European Journal of International Law*, 2000, pp. 489-519.

CRAVEN, *Human Rights in the Realm of Order: Sanctions and Extraterritoriality*, in COOMANS-KAMMINGA, (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, 2004, pp. 233-257.

CRAWFORD, *The Law of International Responsibility: A Commentary*, Oxford, 2010.

DESIERTO, *Public Policy in International Economic Law: The ICESCR in Trade, Finance, and Investment*, Oxford, 2015.

DA COSTA, *The Extraterritorial Application of Selected Human Rights Treaties*, Leiden, 2012.

DECAUX, *La Cour internationale de Justice et le droits de l'homme*, in *Studi Arangio-Ruiz*, II, Napoli 2004, p. 921 ss.

DE FEYTER, *World Development Law: Sharing Responsibility for Development*, Boston-Antwerp, 2001.

DEN HEIJER, LAWSON, *Extraterritorial Human Rights and the Concept of Jurisdiction*, in LANGFORD, VANDENHOLE, SCHEININ, VAN GENUGTEN (a cura di), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge, 2013, pp. 153-191.

DE SCHUTTER, *Globalization and Jurisdiction: Lessons from the European Convention on Human Rights*, in *Baltic Yearbook of International Law*, 2006, pp.183-245.

DE SCHUTTER, RAMASASTRY, TAYLOR, THOMPSON, *Human Rights Due Diligence: The Role of States*, 2012, <www.accountabilityroundtable.org>.

DE SCHUTTER, *Economic, social, and cultural rights as Human Rights*, Cheltenham Glos, UK, 2013.

DE SCHUTTER, *International Human Rights Law. Cases: Materials, Commentary*, Cambridge, 2014.

DE SCHUTTER, Working Paper, “*Global Economy, Global Rights. A practitioners’ guide for interpreting human rights obligations in the global economy*”, The International Network for Economic, Social and Cultural Rights (ESCR-Net), Ginevra, 2015, <www.escrnet.org>.

DE SCHUTTER, EIDE, KHALFAN, ORELLANA, SALOMON, SEIDERMAN, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 2012, pp. 1084 -1169.

DE SENA, *La nozione di giurisdizione statale nei trattati sui diritti dell’uomo*, Torino, 2002.

DE SENA, SACCUCCI, *Diritti fondamentali*, in FLORES, GROPPI, PISILLO MAZZESCHI, (a cura di), *Diritti umani: Cultura dei diritti e dignità della persona nell’epoca della globalizzazione- Dizionario*, Torino, 2007, pp. 376-382.

DE SENA, *Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e rispetto dei diritti dell’uomo*, in LIGUSTRO, SACERDOTI (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell’economia. Liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011, pp. 829-858.

DE WET, *Human Rights Limitation to Economic Enforcement Measures under Article 41 of the United Nations Charter and Iraqi Sanctions Regime*, in *Leiden Journal of International Law*, 2001, pp. 277-300.

DENNIS, *Application of Human Rights Treaties Extraterritorially in times of Armed Conflict and Military Occupation*, in *American Journal of International Law*, 2005, pp.119-141.

DENNIS, *Non-Application of Civil and Political Rights Treaties Extraterritorially During Times of International Armed Conflict*, in *Israel Law Review*, 2007, pp. 453-502.

DENNIS, STEWART, *Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health?*, in *American Journal of International Law*, 2004, pp. 462-515.

- DONNELLY, *International Human Rights*, San Francisco, 1993
- DOSWALD-BECK, *Human Rights in Times of Conflict and Terrorism*, Oxford, 2011.
- EIDE, KRAUS, ROSAS, *Economic Social and Cultural Rights: A Textbook*, Boston, 2001.
- EIDE, *UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, The Right to Adequate Food as a Human Right: Final Report by Asbjorn Eide*. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23, 1987.
- FALK, *Human Rights and State Sovereignty*, New York, 1981.
- FIAN GERMANY, *Germany's human rights obligations in development cooperation. Access to land and natural resources and Germany's support of the land sector in Cambodia*, additional information presented by FIAN Germany to the committee on economic, social and cultural rights 46th session, may 2nd, 2011.
- FITZMAURICE, (a cura di), *Treaty interpretation and the Vienna Convention*, Leiden, 2010.
- FITZMAURICE, *Les techniques interprétatives de la norme internationale*, in *Revue générale de droit international public*, 2011.
- FRANCIONI, *Imprese multinazionali, protezione diplomatica e responsabilità internazionale*, Milano, 1979.
- FRENCH, *Treaty Interpretation and the Incorporation of Extraneous Rules*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2006, pp. 281–314.
- FRIEDMAN, *The changing structure of International Law*, London, 1964.
- GAJA, *Articolo 1, Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo*, in BARTOLE, CONFORTI, RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, pp.23-34.

GAJA, *Does the European Court of Human Rights Use its Stated Methods of Interpretation?*, in *Studi in onore di F. Capotorti*, Milano, 1990, I, p. 213 ss.

GARDINER, *Treaty Interpretation*, Oxford, 2015.

GARGIULO, *Il Protocollo Facoltativo al Patto sui diritti economici, sociali e culturali*, in VENTURINI (a cura di), *Diritti Individuali e Giustizia Internazionale*, Liber Fausto Pocar, Milano, 2009 pp. 339-352.

GARGIULO, *La tutela internazionale dei diritti economici, sociali e culturali: nuovi possibili sviluppi?*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, Vol. I, 2007, pp.149-155.

GIACCA, *Economic, social, and Cultural Rights in Armed conflict*, Oxford, 2014.

GIBNEY,SKOGLY, *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*, Philadelphia, 2010.

GIBNEY, TOMASEVSKI, VEDSTED-HANSEN, *Transnational State Responsibility for Violations of Human Rights*, in *Harvard Human Rights Journal*, 1999, pp. 267-297.

GIBNEY, VANDENHOLE, *Litigating Transnational Human Rights Obligations: Alternative Judgements*, New York, 2014.

GONDEK, *The Reach of Human Rights in a Globalizing World: Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, Oxford, 2009.

GOODWIN-GILL, *The Extraterritorial Reach of Human Rights Obligations: A Brief Perspective on the Link to Jurisdiction*, in Boisson de Chazournes, Kohen (a cura di), *International Law and the Quest for Its Implementation. Liber amicorum Vera Gowlland-Debbas*, Leiden, 2010, pp. 293-308.

GREENWOOD, *Remarks, Bombing for Peace: Collateral Damage and Human Rights*, *American Society of International Law Proceedings*, 2002, pp. 100-194.

GROSS, *Human Proportions: Are Human Rights the Emperor's New Clothes of the International Law of Occupation?*, in *European Journal of International Law*, 2007, pp.1-35.

GROSS, BARAK-EREZ, *Exploring Social Rights: Between Theory And Practice*, Oxford, Portland, 2007.

GROSSMAN, BRADLOW, *Are We Being Propelled Towards a People-Centered Transnational Legal Order?*, in *American University Journal of International Law & Politics*, 1993, pp.1-25.

HAMPSON, *The scope of the Extra-territorial Applicability of International Human Rights Law*, in GILBERT, HAMPSON e SANDOVALL-VILLALBA (a cura di), *The Delivery of Human Rights: Essays in Honour of Professor Sir Nigel Rodley*, Oxford, 2011, pp. 157-183.

HATHAWAY e al., *Human Rights Abroad: When Do Human Rights Treaty Obligations Apply Extraterritorially?*, in *Arizona State Law Journal*, 2011, pp. 389-426.

HAUSMANN, *Germany's Extraterritorial Human Rights Obligations in Multilateral Development Banks, Introduction and case study of three projects in Chad, Ghana and Pakistan*, 2006, <www.fian.org>.

HAUSMANN, KUNNEMANN, *Germany's Extraterritorial Human Rights Obligations, Introduction and six case study*, 2006, <www.fian.org> .

HENKIN, *International Law: Politics, Values and Functions*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 216, 1995, pp. 9-416.

HENNEBEL, *La Jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations Unies: le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et son mécanisme de protection individuelle*, Bruxelles, 2007.

HERDEGEN, *Internationales Wirtschaftsrecht: ein Studienbuch*, Munchen, 1995

HERDEGEN, *International Economic Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2014.

HOODBHOY, *Exporting Despair: The Human Rights Implications of U.S. Restrictions on Foreign Health Care Funding in Kenya*, in *Fordham International Law Journal*, Volume 29, n. 1, 2005, pp. 1-126.

HOWSE, *The concept of Odious Debt in Public International Law*, UNCTAD discussion paper n. 185, UNCTAD, Geneva, 2007.

JENKS, *Law in the World Community*, London, 1967.

JOSEPH, SCHULTZ, CASTAN, *International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Commentary and Materials*, Oxford, 2004.

JOSEPH, *Corporations and Transnational Human Rights Litigation*, Oxford, 2004.

KAMMINGA, *Humanisation of International Law*, in BOEREFIJN, GOLDSCHMIDT (a cura di), *Changing Perceptions of Sovereignty and Human Rights*, 2008, pp. 29-40.

KAMMINGA, *Inter-state Accountability for Violations of Human Rights*, Philadelphia, 1992.

KHALFAN, *Development Cooperation and Extraterritorial Obligations*, in LANGFORD, RUSSELL (a cura di), *The Right to Water: Theory, Practice and Prospects*, Cambridge, 2014

KHALFAN, SEIDERMAN, *Extraterritorial Human Rights Obligations: Wider Implications of the Maastricht Principles and the Continuing Accountability Challenge*, in VANDENHOLE, (a cura di), *Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearers Regime*, New York, 2015, pp.15-43.

KARAGIANIS, *Article 29*, in CORTEN, KLEIN, *Les Conventions de Vienne sur les droit des traités. Commentaire article par article*, Bruxelles, 2006, p. 1189-1245.

KARIMOVA, *Human Rights and Development In International Law*, New York, 2016.

KARIMOVA, *The Nature and Meaning of International Assistance and Cooperation*, in RIEDEL, GIACCA, GOLAY, (a cura di), *Contemporary Issues in the Realization of Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford, 2013, pp. 163-192.

KG. ABILDSNES, *Why Norway took Creditor Responsibility- the case of the Ship Export Campaign*, The Norwegian Debt Campaign (SLUG) (2007), [www. Eurodad.org](http://www.Eurodad.org)

KING, *The Extraterritorial Human Rights Obligations of States*, in *Human Rights Law Review*, 2009, pp. 521-556.

KOLB, *Intepretation et creation du droit international. Esquisse d'une hermeneutique moderne pour le droit international public*, Bruxelles, 2006.

KOLB, VITÉ, *Le droit de l'occupation militaire. Perspective historiques et enjeux juridiques actuels*, Bruxelles, 2009.

KOROWICZ, *Some Present Aspects of Sovereignty in International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol.102, 1961, pp.1-119.

KUNNEMANN, *Extraterritorial Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in COOMANS, KAMMINGA, (a cura di), Oxford, Antwerp, 2004, pp. 201-232.

LAND AND HOUSING RIGHT IN CAMBODIA, *Parallel Report Submitted to the United Nations Com-mittee on Economic, Social and Cultural Rights Concerning Article 11 (1) Right to Adequate Housing of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Land and Housing Working Group Cambodia (2009) p. 5 ss.

LANGFORD, *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends In International and Comparative Law*, Cambridge, 2008.

LANGFORD, VANDENHOLE, SCHEININ, VAN GENUGTEN, *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge, 2013.

LANGFORD, COOMANS, GOMEZ ISA, *Extraterritorial Duties in International Law*, in LANGFORD, VANDENHOLE, SCHEININ, VAN GENUGTEN, (a cura di), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge, 2013, pp. 51-113.

LANGFORD, *A Sort of Homecoming: The Right to Housing*, in GIBNEY e SKOGLY (a cura di), *Universal Human Rights and Extraterritorial Obligations*, Philadelphia, 2010.

LAUTERPACHT, *International Law and Human Rights*, London, 1950; CASSIN, *La Déclaration universelle et la mise en œuvre des droits de l'homme*, in *Recueils des Cours*, 1951-II, v. 79, pp. 241-372.

LAWSON, *Life after Bankovic: On the Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights*, in COOMANS, KAMMINGA, (a cura di), Oxford, Antwerp, 2004, pp.83-124.

LETSAS, *A Theory of interpretation of the European Convention of Human Rights*, Oxford, 2009.

LIGUSTRO-SACERDOTI (a cura di), *Liber Amicorum in onore di Paolo Picone, Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, Napoli, 2011

LOWENFELD, *International Economic Law*, Oxford, 2008

LUBELL, *Extraterritorial Use of Force against Non- State Actors*, Oxford, 2010.

LUBELL, *Human Rights Obligations in Military Occupation*, in *International Review of the Red Cross*, 2012, pp. 317-337.

LUZZATTO, *Stati stranieri, e giurisdizione nazionale*, Milano, 1972.

LYON, *Discourse in Development: A Post-Colonial "Agenda" for the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, in *American Journal of Gender, Social Policy and Law*, 2002, pp. 535-579.

MANN, *The Doctrine of Jurisdiction in International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 111, 1964, pp.1-162.

MANN, *The Doctrine of International Jurisdiction Revisited after Twenty Years*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 186, 1984, pp. 9-116.

MAC DARROW, *Between Lights and Shadows: The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*, Oxford, 2003.

MAC DARROW, ARBOUR, *The Pillar of Glass: Human Rights in the Development Operations of the United Nations*, in *American Journal of International Law*, 2009, pp. 446-501.

MARCELLI, *Il Principio di autodeterminazione nell'epoca del dominio della finanza*, in DI STEFANO M. (a cura di), *Il Principio di autodeterminazione dei popoli alla prova del nuovo millennio*, Milano, 2014, pp.137-163.

MARKS, *Human Rights and Development*, in JOSEPH-McBETH (a cura di), *Research Handbook on International Human Rights Law*, Cheltenham Glos, UK, 2010, pp.167-196.

MC GOLDRICK, *Extraterritorial application of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in COOMANS, KAMMINGA (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, pp. 41-72.

MC WHINNEY, *The Concept of Cooperation*, in BEDJAOUI (a cura di), *International Law: Achievements and Prospects*, Dordrecht, 1991, pp.424-436.

MC CORQUODALE, SIMONS, *Responsibility Beyond Borders: State Responsibility for Extraterritorial Violations by Corporations of International Human Rights Law*, in *The Modern Law Review*, 2007, pp.598-625.

MEESSEN, *Extraterritorial Jurisdiction in Theory and Practice*, London, 1996.

MERON, *Extraterritoriality of Human Rights Treaties*, in *American Journal of International Law*, 1995, pp. 78-82.

MERON, *The Humanization of International Law*, Leiden, 2006

MILANO, *De-territorializing International Law: some Introductory Remarks*, 10th Young International Lawyers Research Forum, “*A Lackland Law: Territory, Effectiveness and Jurisdiction in International and European Law*”, Torino, 2016., pp.

MILANOVIC, *From Compromise to Principle: Clarifying the Concept of State Jurisdiction in Human Rights Treaties*, in *Human Rights Law Review*, 2008, pp. 411-448.

MILANOVIC, *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties: Law, Principles and Policy*, Oxford, 2011.

MILLER, *Revisiting Extraterritorial Jurisdiction: A Territorial Justification for Extraterritorial Jurisdiction under the European Convention*, in *European Journal of International Law*, 2010, pp. 1223-1246.

MOTTERSHOW, *Economic, Social and Cultural Rights in Armed Conflict: International Human Rights Law and International Humanitarian Law*, in *The International Journal of Human Rights*, 2008, pp. 449-470.

MUSTANIEMI-LAASKO, *The Right to Education: Instrumental Right Par Excellence*, in VANDENHOLE, SALOMON, TOSTENSEN (a cura di), *Cast- ing the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers*, Ant- werp, 2007, pp. 331-352.

NARULA, *International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States*, New York University Public Law and Legal Theory Working Papers, 201, Paper 298, consultabile su < http://lsr.nellco.org/nyu_plltwp/298>.

NARULA, *International Financial Institutions, Transnational Corporations and Duties of States*, in LANGFORD, VANDENHOLE, SCHEININ, VAN GENUGTEN (a cura di), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights*, Cambridge, 2013, pp.114-149.

NOLAN, *Addressing Economic and Social Rights Violations by Non-state Actors through the Role of the State: A Comparison of Regional Approaches to the Obligation to Protect*, in *Human Rights Law Review*, 2009, pp. 225-255.

NOLLKAEMPER, *Power and Responsibility*, in DI STEFANO (a cura di), *Un Diritto Senza Terra? Funzioni e Limiti de Principio di Territorialità nel Diritto Internazionale e dell'Unione Europea / A Lackland Law? Territory, Effectiveness and Jurisdiction in International and European Law*, Torino, 2016, pp. 19-44.

NOLLKAEMPER, JACOBS, *Shared Responsibility in International Law: A Conceptual Framework*, in *Michigan Journal of International Law*, 2013, pp. 359-438.

NOWAK, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPPR Commentary*, Kehl am Rhein, 1993.

O' BOYLE, *The European Convention on Human Rights and Extraterritorial Jurisdiction: A Comment on Life After Bankovic*, in COOMANS, KAMMINGA, (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp- Oxford, 2004, pp. 125-139.

ORAKHELASHVILI, *Restrictive Interpretation of Human Rights Treaties in the Recent Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2003, pp. 529-568.

PALCHETTI, *Sulla responsabilità di uno Stato per il voto espresso in seno ad un'organizzazione internazionale*, in *Rivista di diritto Internazionale*, 2012, pp. 352- 373.

PETERS, *Humanity as the Alpha and Omega of Sovereignty*, in *European Journal of International Law*, 2009, p. 513 ss

PELLET, *Human rightism and International law*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2000, p. 1 ss.;

PETERSMANN, *International Economic Law, Public Reason, and Multi-level Governance of Interdependent Public Goods*, in *Journal of International Economic Law*, 2011, pp. 23-76.

PICONE, *Diritto internazionale dell'economia e costituzione economica dell'ordinamento internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. XVI, 1980, p. 137 ss.

PICONE-SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982

PICONE, *Obblighi reciproci ed erga omnes degli stati nel campo della protezione internazionale dell'ambiente marino dall'inquinamento*, in STARACE, (a cura di), *Diritto Internazionale e protezione dell'ambiente marino*, Milano, 1983, pp. 15-135.

PICONE, *L'applicazione extraterritoriale delle regole sulla concorrenza e il diritto internazionale*, in *Il fenomeno delle concentrazioni di imprese nel diritto interno e internazionale*, Padova, 1989.

PISILLO MAZZESCHI, *Due Diligence e Responsabilità Internazionale degli Stati*, Milano, 1989.

PISILLO MAZZESCHI, *Responsabilité de l'état pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme*, in *Recueil des Cours de l'Academie de l'Haye*, Volume 333, 2008, pp.175-506.

PISILLO MAZZESCHI, *Sulla natura degli obblighi internazionali di tutela dei diritti economici, sociali e culturali*, in VENTURINI (a cura di), *Diritti Individuali e Giustizia Internazionale*, Liber Fausto Pocar, Milano, 2009, pp.715-733.

PUSTORINO, *L'interpretazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nella prassi della Commissione e della Corte di Strasburgo*, Napoli, 1998.

QUANE, *Silence in International Law*, in *British Yearbook of International Law*, 2014, pp.240-270.

RAJAGOPAL, *International Law from Below. Development, Social Movements and Third World Resistance*, Cambridge, 2003.

RIEDEL, GIACCA, GOLAY, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law. Contemporary Issues and Challenges*, Oxford, 2014.

RYNGAERT, *Jurisdiction in International Law*, Oxford, 2008.

RYNGAERT, *Jurisdiction, Towards a Reasonableness Test*, in LANGFORD, VANDENHOLE, SCHEININ, VAN GENUGTEN (a cura di), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge, 2013, pp. 192-212.

ROBERTS, *Transformative Military Occupation: Applying the Laws of War and Human Rights*, in *American Journal of International Law*, 2006, pp. 580-622.

ROSS, *La notion de "compétence nationale" dans la pratique des Nations Unies*, Mélanges Rolin, Paris, 1964.

ROXTROM, GIBNEY, EINERSEN, *The Nato Bombing Case (Bankovic et al. v. Belgium et al.) and the Limits of Western Human Rights Protection*, in *Boston University International Law Journal*, pp.55-116.

RUSSO, *Nuove pronunce sull'applicazione extraterritoriale degli obblighi previsti nei trattati sui diritti umani*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, pp. 771-790.

SALOMON, *Global Responsibility for Human Rights*, Oxford, 2007.

SALOMON, SEIDERMAN, *Human Rights Norms for a Globalized World: The Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights*, in *Global Policy Journal*, 2012, pp. 458-462.

SALOMON, TOSTENSEN, VANDENHOLE, *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers*, Antwerp- Oxford, 2007.

SALOMON, *Deprivation, Causation and the Law of International Cooperation*, in in LANGFORD, VANDENHOLE, SCHEININ, VAN GENUGTEN (a cura di), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge, 2013, pp. 259-296.

SAPIENZA- COSSIRI, *Articolo 1: Obbligo di rispettare i diritti dell'uomo*, in BARTOLE, DE SENA, ZAGREBELSKY, (a cura di), *Commentario breve*

alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Padova, 2012, pp. 1-14.

SAPIENZA, *Il principio del non intervento negli affari interni. Contributo allo studio della tutela giuridica internazionale della potestà di governo*. Milano, 1990.

SASSOLI, *Legislation and Maintenance of Public Order and Civil Life by Occupying Powers*, in *European Journal of International Law*, 2005, pp. 661-694.

SAUL, KINLEY, MOWBRAY, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials*, Oxford, 2014.

SEPUVELDA, *Obligations of International Assistance and Cooperation in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2006, pp. 271-303.

SCHEININ, *Extraterritorial Effect of the International Covenant on Civil and Political Rights*, in COOMANS AND KAMMINGA (a cura di), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, Antwerp, Oxford, 2004, pp.73-81.

SCHEININ, *Just another word? Jurisdiction in the Roadmap of State Responsibility and Human Rights*, in LANGFORD, VANDENHOLE, SCHIENIN, VAN GENUGTEN, (a cura di) *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law* Cambridge, 2013, pp. 212-229.

SEATZU, *Sull'interpretazione del Patto delle Nazioni Unite sui Diritti Economici, Sociali e Culturali: Regole, Criteri Ermeneutici e Comparazione*, in *Annuario Messicano di Diritto Internazionale*, 2011, pp.339-364.

SEATZU, *Il Panel d'ispezione della Banca Mondiale*, Torino, 2008.

SEN, *Development as Freedom*, Oxford, 1999.

SEPULVEDA, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp, Oxford, 2003.

SEPULVEDA, *Obligations of International Assistance and Cooperation in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Netherlands Quarterly Human Rights*, 2006, pp. 271-303.

SHELTON, *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*, Oxford, 2013.

SHUE, *The Interdependence of Duties*, in ALSTON - TOMAŠEVSKI, (a cura di), *The Right to Food*, Utrecht, 1984.

SIMMA, *From bilateralism to community interest in international law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 250, 1994, pp. 217-384.

SIMMA, *How distinctive are Treaties Representing Collective Interest? The case of Human Rights Treaties*”, in GOWLLAND-DEBBAS (a cura di), *Multilateral Treaty- Making*, The Hague, 2007, pp.83-88.

SKOGLY, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, London, 2001.

SKOGLY, *The obligation of international assistance and Co-operation in the international Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in BERGSMO, (a cura di.), *Human Rights and Criminal Justice for the down-trodden: Essays in Honour of Asbjorn Eide*, Leiden, 2003, pp. 403-420.

SKOGLY, *Beyond National Borders: States' Human Rights Obligations in International Cooperation*, Oxford, Antwerp, 2006.

SKOGLY, GIBNEY, *Transnational Human Rights Obligations*, in *Human Rights Quarterly*, 2002, pp. 781-98.

SKOGLY, *Causality and Extraterritorial Human Rights Obligations*, in LANGFORD, VANDENHOLE, SCHEININ, VAN GENUGTEN (a cura di), *Global Justice, State Duties. The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Cambridge, 2013, pp. 233-258.

SKOGLY, GIBNEY, *Economic Rights and Extraterritorial Obligations*, in HERTEL, MINKLER *Economic Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues*, Cambridge, 2007, pp.267-283.

SPERDUTI, *Dominio Riservato*, Milano, 1970.

SPOERRY, *The Law of Occupation*, in CLAPHAM, GAETA (a cura di), *Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, Oxford, 2014, pp.245-265.

SSENYONJO, *Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, London, 2009.

STEINER-ALSTON-GOODMAN, *International human rights in context. Law, politics and morality*, Oxford, 2007

STIGLITZ, *Globalization and Its Discontent*, New York, 2003.

SUR, *L'interprétation en droit international public*, Paris, 1974.

TANCREDI, *Some Thoughts on Deterritorialization and Effectiveness in International Law*, Vol. I, pp.47-51.

THURER, *Soft Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2009.

TOBIN, *The Right to Health in International Law*, Oxford, 2011.

TOMUSCHAT, *Human Rights: Between Idealism and Realism*, Oxford 2014.

TZEVELEKOS, *Revisiting the Humanisation of International Law: Limits and Potential Obligations Erga Omnes, Hierarchy of Rules and the Principle of Due Diligence as the Basis for Further Humanisation*, in *Erasmus Law Review*, 2013, pp. 62-76.

YOUNG, *The Minimum Core of Economic and Social Rights: A concept in Search of Content*, in *Yale Journal of International Law*, 2008, pp.113-175.

VANDENBOGAERDE, *The Right to Development in International Human Rights Law: A call for its dissolution*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2013, pp. 187-209.

VANDENHOLE, *Economic, Social and Cultural Rights in the CRC: Is There a Legal Obligation to Cooperate Internationally for Development?*, in *International Law Journal of Children's Rights*, 2009, pp. 23-63.

VANDENHOLE, *Challenging Territoriality in Human Rights Law: Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearers Regime*, New York, 2015.

VANDENHOLE, *Third State Obligations under the ICESCR: A Case Study of EU Sugar Policy*, *Nordic Journal of International Law*, 2007, pp. 71-98.

VANDENHOLE, *Obligations and Responsibility in a plural and diverse Duty-bearer Human Rights Regime*, in VANDENHOLE, *Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearers Regime*, New York, 2015, pp. 115-135.

VANDENHOLE-SALOMON- TOSTENSEN, *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers*, Antwerp, 2007.

VAN GENUGTEN, *The World Bank Group, the IMF and human rights: about direct obligations and the attribution of unlawful conduct*, in VANDENHOLE (a cura di), *Challenging Territoriality in Human Rights Law. Building Blocks for a Plural and Diverse Duty-Bearers Regime*, New York, 2015, pp. 44-68.

VAN GENUGTEN, HUNT, MATHEWS, *World Bank, IFM and Human Rights*, Nijmegen, The Netherlands, 2003.

VENTURINI, (a cura di), *Le nuove forme di sostegno allo sviluppo nel diritto internazionale*, Torino, 2009.

VITÈ, *The Interrelation of the Law of Occupation and Economic, Social and Cultural Rights: The examples of Food, Health and Property*, in *International Review of the Red Cross*, 2008, pp. 629-651.

WATSON, *Theory & Reality in the International Protection of Human Rights*, Ardsley NY, 1999

WILDE, *Triggering State Obligations Extraterritorially. The Spatial Test in Certain Human Rights Treaties*, in ARNOLD, QUENIVET, *International Humanitarian Law and Human Rights Law: Towards a New Merger in International Law*, Leiden, Boston. pp. 133-153.

WILDE, *Human Rights Beyond Borders at the World Court: The Significance of the International Court of Justice's Jurisprudence on the Extraterritorial Application of International Human Rights Law Treaties*, in *Chinese Journal of International Law*, 2013, pp. 639-677.

WOUTERS, RYNGAERT, *Litigation for overseas corporate human rights abuses in the European Union: the Challenge of Jurisdiction*, in *The George Washington International Law Review*, 2009, pp. 939-975.

YASSEEN, *L'interprétation des traités d'après la Convention de Vienne sur le droit des traités*, in *Recueil des Cours*, 1976, III, vol. 151, p. 1 ss.

ZAPPALÀ, *Dominio riservato*, CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 2058-2065.

ZEMANEK, *The legal foundations of the International System: General Course on Public International Law*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Vol. 266, 1997, pp. 9-335.

CASI GIURISPRUDENZIALI E ALTRI MATERIALI

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE

The SS Lotus (France v. Turkey), sentenza del 7 Settembre 1927, PCIJ Reports, Series A, No.10.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro), sentenza del 26 febbraio 2009.

Application of the International Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination(Georgia v. Russian Federation), ordinanza del 15 ottobre 2008.

Armed Activities on the territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), sentenza del 19 dicembre 2005.

Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), sentenza del 5 febbraio 1970.

Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merits), sentenza del 27 giugno 1986.

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, parere consultivo del 9 luglio 2004.

Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276, parere consultivo del 21 giugno 1971.

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, parere consultivo dell'8 luglio 1996.

Pulp Mills on the River Uruguay, (Argentina v. Uruguay), sentenza del 20 aprile 2010.

EUROPEAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS

Austria c. Italia, ricorso n. 788/60, decisione sulla ricevibilità dell'11 Gennaio 1961.

Cipro c. Turchia, ricorsi n. 6780/74 e 6950/75, decisioni del 26 Maggio 1975.

X e Y c. Svizzera, ricorso n. 7289/75, decisione del 14 luglio 1977.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Al Skeini c. Regno Unito, [GC], ricorso n. 55721/07, sentenza del 7 luglio 2011.

Al Jedda c. Regno Unito, [GC], ricorso n. 27021/08, sentenza del 7 luglio 2011.

Assanidze c. Georgia, [GC], ricorso n. 71503/01, sentenza dell'8 aprile 2004.

Bankovic c. Belgio e altri 16 Stati, [GC], ricorso n. 52207/99, decisione di irricevibilità del 12 dicembre 2001.

Chiragov e altri c. Armenia, [GC], ricorso n. 13216/05, sentenza del 16 giugno 2015.

Cipro c. Turchia, [GC], ricorso n. 25781/94, sentenza del 10 maggio 2001.

Irlanda c. Regno Unito, ricorso n. 5310/71, sentenza del 18 gennaio 1978.

Issa v. Turchia, ricorso n. 31821/96, sentenza del 16 novembre 2004.

Loizidou c. Turchia, ricorso n. 15318/89, (eccezioni preliminari), sentenza del 23 marzo 1995.

Loizidou c. Turchia, [GC], ricorso n. 15318/89, sentenza del 18 dicembre 1996.

Mansur Pad c. Turchia, ricorso n. 60167/00, decisione sull'ammissibilità del 28 giugno 2007.

Mozer c. Moldavia e Russia, [GC], ricorso n. 11138/10, sentenza del 23 febbraio 2016.

Ocalan c. Turchia, [GC], ricorso n.46221/99, sentenza del 12 maggio 2005.

Solomou e Andreou c. Turchia, ricorso n. 36832/97, sentenza del 24 giugno 2008.

Stocke c. Germania, ricorso n.28/1989/188/248, sentenza del 12 ottobre 1989.

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS

Alejandro e al c. Cuba (Brothers to Rescue), ricorso n.11.589, rapporto n. 86/99 del 29 settembre 1999.

Coard e al. c. Stati Uniti, ricorso n. 10.951, rapporto n.109/99 del 29 settembre 1999.

Franklin Guillermo Aisalla Molina c. Ecuador, rapporto n.112/10 del 21 ottobre 2010

Victor Saldano c. Argentina, rapporto n.38/99 dell'11 marzo 1999.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Case of the Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community c. Nicaragua, sentenza del 31 agosto 2001.

Case of the Yakye Axa Indigenous Community c. Paraguay, sentenza del 17 giugno 2005.

Comunidad Indígena Sawhoyamaya c. Paraguay, sentenza del 20 marzo 2006.

Velásquez-Rodríguez c. Honduras, sentenza del 29 luglio 1988.

AFRICAN COMMISSION ON HUMAN AND PEOPLES' RIGHTS

Association pour la Sauvegarde de la Paix au Burundi c. Etiopia, Kenya, Ruanda, Tanzania, Uganda, Zaire and Zambia, comunicazione n. 157/96, decisione del 29 maggio 2003.

Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group on behalf of Endorois Welfare Council v. Kenya, comunicazione n. 276/200, decisione del 4 febbraio 2010.

Repubblica Democratica del Congo c. Burundi, Ruanda, Uganda, comunicazione n. 227/99, decisione del 29 maggio 2003.

Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) v. Nigeria, comunicazione n.155/96, decisione del 27 ottobre 2001.

UN DOCUMENTS

Assemblea Generale, *Charter of Economic Rights and Duties of States*, risoluzione adottata il 12 dicembre 1974, UN Doc. A/RES/29/3281.

Assemblea Generale, *Declaration on the Right to Development*, risoluzione adottata il 4 dicembre 1986, UN Doc. A/RES/41/128.

Assemblea Generale, *Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, risoluzione adottata il 25 Settembre 2015, UN Doc. A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015.

Assemblea Generale, *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, UN Doc. A/RES761/295, 13 Settembre 2007.

Assemblea Generale, *Interim Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*, UN Doc. A/67/302, 13 agosto 2012.

Accra Agenda for Action, Third High Level Forum on Aid Effectiveness, U.N.Doc A/63/537, 2-4 settembre 2008.

United Nations Development Group, *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*, 2003.

Vienna Declaration and Programme of Action, UN Doc. A/CONF.157/23, 12 Luglio 1993.

Office of the High Commission of Human Rights, *Principles for Responsible Contracts. Integrating the Management of Human Rights Risks into State — Investor Contract Negotiations*, Geneva, 2015.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE

Lilian Celiberti de Casariego c. Uruguay, Communication No. 56/1979, UN. Doc. Supp. n.40 A/36/40 del 29 luglio 1981.

Lopez Burgos c. Uruguay, Communication No. 52/1979, UN. Doc. Supp. n.40 A/36/40 del 29 luglio 1981.

Concluding observations Israel, UN Doc. CCPR/C79/Add. 93, 18 agosto 1998

Concluding observations Israel, UN Doc. CCPR/CO/78/ISR, 21 agosto 2003.

General Comment 31, The Nature of the General Legal Obligation Imposed on State Parties to the Covenant, in UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13, 29 marzo 2004.

Concluding Observations United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, UN Doc. CCPR/C/GBR/CO/6, del 18 luglio 2008.

Concluding observations Israel, UN Doc. CCPR/C/ISR/CO/3, 3 settembre 2010.

Concluding observations Israel, UN Doc. CCPR/C/ISR/CO/4, 21 novembre 2014.

COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS

General Comment 2, International technical assistance measures, in UN Doc. E/1990/23 del 2 febbraio 1990.

General Comment 3, The Nature of States Parties' Obligations, in UN Doc. E/1991/23 del 14 dicembre 1990.

General Comment 4, The right to adequate housing, in UN Doc. E/1992/23 del 13 dicembre 1991.

General Comment 7, The right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): Forced evictions, in UN Doc. E/C.12/1997/4 del 20 maggio 1997.

General Comment 8, The relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights, in UN Doc. E/C.12/1997/8 del 12 dicembre 1997.

General Comment 12, The Right to Adequate Food, in UN Doc. E/C.12/1999/5 del 12 maggio 1999.

General Comment 14, The right to the highest attainable standard of health, in UN Doc. E/C.12/2000/4 dell'11 agosto 2000.

General Comment, 15, The Right to Water, in UN Doc. E/C.12/2002/11 del 20 gennaio 2003.

General Comment 18, The Right to Work, in UN Doc. E/C.12/GC/18 del 6 febbraio 2006.

General Comment 19, The Right to Social Security, in UN Doc. E/C.12/GC/19 del 4 febbraio 2008.

General Comment 22, The Right to Sexual and Reproductive Health, in UN Doc. E/C.12/GC/22 del 4 marzo 2016.

Statement to the World Conference on Human Rights on behalf of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/1993/22.

Statement on Globalization and its Impact on the Enjoyment of Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/1999/22, E/C.12/1998/26, 16 novembre - 4 dicembre 1998.

Statement to the Third Ministerial Conference of the World Trade Organization, UN Doc. E/C.12/1999/11, Seattle, 15 novembre – 3 dicembre 1999.

Statement on Poverty and International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in UN Doc. E/2002/22-E/C.12/2001/17 del 10 maggio 2001.

Statement on the World Food Crisis, UN Doc. E/C.12/2008/1, 19 maggio 2008.

Statement on the Obligations of State Parties Regarding the Corporate Sector and Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/2011/1, 20 maggio 2011.

Statement on Public debt, austerity measures and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. E/C.12/2016/1, 22 luglio 2016.

Concluding Observations Israel, UN Doc. E/C.12/1/Add.27, 4 dicembre 1998.

Concluding Observations Israel, UN Doc. E/1999/22, 14 settembre 1998.

Concluding Observations Argentina UN Doc. E/C.12/1/Add.38, 8 dicembre 1999.

Concluding Observations Bulgaria, UN Doc. E/C.12/1/Add.37, 8 dicembre 1999.

Concluding Observations Mexico, UN Doc E/C.12/1/Add.41, 8 dicembre 1999.

Concluding Observations Morocco, UN Doc. E/C.12/1/Add.55, 1 dicembre 2000.

Concluding observations: Brazil, UN Doc. E/C.12/1/Add.44, 23 maggio 2000.

Concluding Observations Algeria, UN Doc. E/C.12/Add.71, 30 novembre 2001.

Concluding Observations Kyrgyzstan, UN Doc. E/C.12/1/Add.49, 1 settembre 2000.

Concluding Observations Sudan, UN Doc. E/C.12/1/Add.48, 1 settembre 2000.

Concluding Observations Bolivia, UN Doc E/C.12/1/Add.60, 21 maggio 2001.

Concluding observations Honduras, UN Doc. E/C.12/1/Add.57, 21 maggio 2001.

Concluding Observations Israel, UN Doc. E/C.12/1/Add.69 del 31 agosto 2001.

Concluding Observations Italy, UN Doc. E/2001/22 del 21 settembre 2001.

Concluding Observations Belgium, UN Doc. E/2001/22 del 21 settembre 2001.

Concluding observations Italy, UN Doc. E/C.12/1/Add.43, 23 maggio 2000.

Concluding Observations: Japan, UN Doc. C.12/1/Add.67 del 24 settembre 2001.

Concluding Observations Nepal, UN Doc. E/C.12/1/Add.66, 24 settembre 2001.

Concluding Observations Senegal, UN Doc. E/C.12/1/Add.62, 24 settembre 2001.

Concluding Observations Germany, UN Doc. C.12/1/Add.68 del 24 settembre 2001.

Concluding Observations Syrian Arab Republic, UN Doc. E/C.12/1/Add.63, 24 settembre 2001.

Concluding Observations France, UN Doc. E/C.12/1/Add.72, 30 novembre 2001.

Concluding Observations Benin, UN Doc. E/C.12/1/Add.78, 5 giugno 2002.

Concluding Observations Ecuador, UN Doc. C.12/1/Add.100 del 7 giugno 2004.

Concluding Observations Zambia, UN Doc. E/C.12/1/Add.106, 23 giugno 2005.

Concluding Observations Canada, UN Doc. E/C.12/CAN/CO/4, 22 maggio 2006.

Concluding Observations Kenya, UN Doc. E/C.12/KEN/CO/, 1 dicembre 2008.

Concluding observations Cambodia, UN Doc E/C.12/KHM/CO/1, 12 giugno 2009.

Concluding observations Madagascar, UN Doc. E/C.12/MDG/CO/2, 16 dicembre 2009.

Concluding Observations Dominican Republic, E/C.12/DOM/CO/3, 26 novembre 2010.

Concluding Observations Switzerland, UN Doc. E/C.12/CHE/CO/2-3, 26 novembre 2010.

Concluding Observations Israel, UN Doc. E/C.12/ISR/CO/3, 16 dicembre 2011.

Concluding Observations Germany, UN Doc. E/C.12/DEU/CO/5 del 12 luglio 2011.

Concluding Observations China, UN Doc. E/C.12/AUT/CO/4 del 29 novembre 2013.

Concluding Observations Norway, UN Doc. E/C.12 UN Doc. E/C.12/NOR/CO/5, 13 dicembre 2013.

Concluding Observations China, UN Doc. E/C.12/CHN/CO/2 del 13 giugno 2014.

Concluding Observations Kenya, UN Doc. E/C.12/KEN/CO/2-5, 4 marzo 2016.

Concluding observations France, UN Doc. E/C.12/FRA/CO/4, 24 giugno 2016.

Concluding observations Sweden, UN Doc. E/C.12/SWE/CO/6, 24 giugno 2016.

Concluding observations United Kingdom, UN Doc. E/C.12/GBR/CO/6, 24 giugno 2016.

HUMAN RIGHTS COUNCIL / HUMAN RIGHTS COMMISSION

Commissione dei diritti umani, *Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement*, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add, 11 febbraio 1998.

Commissione dei diritti umani *Report of the Special Rapporteur on the Right to Health, Paul Hunt*, E/CN.4/2003/58, 11 febbraio 2003.

Commissione dei diritti umani *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler*, E/CN.4/2005/47, 24 gennaio 2005.

Commissione dei diritti umani, *Report of the Open- Ended Working Group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the In-*

ternational Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its second session, 10 febbraio 2005, E/CN.4/2005/52.

Commissione dei diritti umani, *Report of the Open- Ended Working Group to consider options regarding the elaboration of an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its third session*, 14 marzo 2006, E/CN.4/2006/47.

Commissione dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Jean Ziegler*, UN Doc. E/CN.4/2006/44 16 marzo 2006.

Commissione dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari, Addendum Mission to Cambodia*, UN Doc. E/CN.4/2006/41/Add.3 21 marzo 2006.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, Miloon Kothari*, UN Doc. A/HRC/4/18, 5 febbraio 2007.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its fourth session, Chairperson-Rapporteur: Catarina de Albuquerque*, UN Doc. A/HRC/6/8, 30 agosto 2007.

Consiglio dei diritti umani, *Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights, Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of Human Rights and Transnational Corporations and other Business Enterprises, John Ruggie*, UN Doc. A/HRC/8/5/, 7 aprile 2008.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephias Lumina*, A/HRC/11/10, 3 aprile 2009.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business practices, John Ruggie*, UN Doc. A/HRC/8/5, 22 aprile 2009.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and other related International Financial Obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephias Lumina*, UN Doc. A/64/289, 12 Agosto 2009.

Consiglio dei diritti umani, *Special Report of the United Nations Fact Finding Mission on the Gaza Conflict*, UN Doc. A/HRC/12/482, 5 settembre 2009

Consiglio dei diritti umani, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect, and Remedy Framework”*, UN Doc. A/HRC/17/31, 21 marzo 2011.

Consiglio dei diritti umani, *Guiding principles on foreign debt and human rights, Report of the Independent Expert on the effects of foreign debt and other related international financial obligations of States on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights, Cephias Lumina*, A/HRC/20/23, 10 aprile 2011.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Olivier De Schutter Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments of Trade and Investment Agreements*, UN Doc. A/HRC/19/59/Add.5, 19 dicembre 2011.

Consiglio dei diritti umani, *Preliminary Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*
UN Doc. A/HRC/22/43, 24 dicembre 2012.

Consiglio dei diritti umani, *Mapping Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment*, UN Doc. A/HRC/25/53 30 dicembre 2013.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the right to food, Hilal Elver, Access to justice and the right to food: the way forward*, UN Doc. A/HRC/28/65, 12 gennaio 2014.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the Commission on Human Rights on the situation of human rights in occupied Palestinian territories since 1967, Richard Falk*, UN Doc. A/HRC/25/67, 13 gennaio 2014.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the Right to Food, Olivier De Schutter : the role of development cooperation and food aid in realizing the right to adequate food : moving from charity to obligation*, UN Doc. A/HRC/10/5, 24 gennaio 2014.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation: Common violations of the human rights to water and sanitation*, UN Doc. A/HRC/27/55, 30 giugno 2014.

Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Cambodia, Surya P. Subedi*, UN Doc. A/HRC/27/70, 15 agosto 2014.