

Introduzione e piano dell'indagine

Come se non bastassero i perduranti effetti sull'economia reale della grave crisi finanziaria propagatasi prima negli Stati Uniti e poi a livello mondiale a partire dalla fine del 2007, nel 2020 un evento drammatico come la diffusione di una pandemia globale provocata dalla zoonosi di un corona virus (denominato *SARS-COV2*) per il quale, al momento in cui si scrive, non sono disponibili vaccini, si è riflesso con un «devastating impact on the livelihood of people», colpendo in particolare gli individui già in partenza più poveri e vulnerabili e mettendo a rischio il raggiungimento degli «Obiettivi di sviluppo sostenibile» previsti per il 2030¹.

Le misure di contenimento della diffusione di questi eventi, gestita con criteri emergenziali², hanno fatto sorgere un amplissimo dibattito intorno alle questioni legate al rispetto dei diritti umani nell'ordinamento italiano,

¹ Ris. A.G. n. 74/270 del 2 aprile 2020, secondo la quale «poorest and most vulnerable are the hardest hit by the pandemic and that the impact of the crisis will reverse hard-won development gains and hamper progress towards achieving the Sustainable Development Goals». L'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile è stata adottata con la Ris. A.G. n. 70/1 del 25 settembre 2015. Nella stessa Ris. n. 70/1 (parr. 6 e 7), l'Assemblea riafferma il suo impegno «to help people and societies in special situations, especially the weakest and most vulnerable», nonché «*its full commitment* to the decade of action and delivery for sustainable development, and in this regard underlines the need for the United Nations system to work as one to support all Governments» (corsivo nell'originale). L'Assemblea, infine, esprime ottimismo sulla circostanza che la «unprecedented crisis caused by the COVID-19 pandemic can be mitigated and successfully reversed through leadership and sustained global cooperation and solidarity» (par. 9).

² In Italia lo stato di emergenza, che ha richiesto limitazioni senza precedenti nella libertà di movimento della popolazione colpite, nonché il blocco di gran parte delle attività produttive, è stato dichiarato a far data dal 31 gennaio 2020, poi prorogati per ulteriori 90 giorni, ai sensi della legge n. 220 del 1992 e successive modificazioni ed integrazioni (la quale prevede una durata massima dello stato di emergenza di 180 giorni, rinnovabili una volta), nonché un ben più sottile e insidioso «distanziamento costituzionale» che ha colpito fasce di popolazione più vulnerabile in termini di reddito, di mobilità personale, di condizioni di salute, di capacità di uso delle tecnologie, ecc. In questi termini, A. RUGGERI, *Società tecnologicamente avanzata e Stato di diritto: un ossimoro costituzionale?*, in Consulta online, n. II, 2020, pp. 284-88, spec. p. 286.

europeo ed internazionale³. Dal punto di vista economico, i crolli delle economie degli Stati più colpiti dalla pandemia sono solo gli ultimi in ordine di tempo di una lunga sequenza di crisi finanziarie ed economiche⁴ assai destabilizzanti per l'andamento dell'economia globale⁵ dai quali si possono trarre diversi insegnamenti. Questi ultimi non si limitano a mostrare (caso mai fosse ancora necessario⁶) che i diversi sistemi economici degli

³ Senza pretesa di esaustività, cfr. tra gli altri: V. BALDINI, *Lo Stato costituzionale di diritto all'epoca del coronavirus*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, n. 1; E. BROSSET, *Quand l'urgence de santé publique fait son entrée parmi les catastrophes en droit de l'Union*, in *European Papers Insight*, 2020, pp. 403-09; F. CASOLARI, *La protezione dello Stato di diritto nell'Unione europea ai tempi del coronavirus: se non ora quando?*, in *SIDIBlog*, 7 aprile 2020; ID., *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in *Eurojus*, 2020, I, disponibile online; P. DE SENA, *Contrasto al COVID-19 e/o demolizione dello Stato di diritto? Le misure ungheresi e la Convenzione europea, ivi*; G. CAGGIANO, *COVID-19. Competenze dell'Unione, libertà di circolazione e diritti umani in materia di controlli delle frontiere, misure restrittive della mobilità e protezione internazionale*, in *I Post di AISDUE*, II (2020), 30 aprile 2020; S. BENVENUTI, *Sulla legge organica ungherese n. 12 del 30 marzo 2020 «sulla protezione contro il coronavirus»*, in *SIDIBlog*, 7 aprile 2020; C.M. PONTECORVO, *Il diritto internazionale ai tempi del (nuovo) Coronavirus: prime considerazioni sulla recente epidemia di 'COVID-19'*, in *DUDI*, 2020, p. 195 ss.; E. SOMMARIO, *Misure di contrasto all'epidemia e diritti umani, fra limitazioni ordinarie e deroghe*, in *SIDIBlog*, 27 marzo 2020; ID., *Misure di contrasto al coronavirus e rispetto dei diritti umani*, in *affarinternazionali.it*, 29 marzo 2020; A. SPADARO, *Do the Containment Measures taken by Italy in Relation to COVID-19 Comply with Human Rights Law?*, in *EJIL: Talk!*, 16 marzo 2020; U. VILLANI, *Le misure italiane di contrasto al covid-19 e il rispetto dei diritti umani*, in *CI*, 2020, pp. 165-188; G. ZARRA, *Sulla compatibilità di misure restrittive, adottate in Italia e nella Regione Campania per contenere l'epidemia di COVID-19, con gli articoli 5 e 2 del Protocollo n. 4 CEDU*, in *DUDI*, 2020, pp. 583-605. Per le questioni legate all'impatto economico della diffusione della pandemia, si vedano anche le considerazioni svolte, più avanti, nel par. 2.3 e 2.4.

⁴ Crisi cioè che partono dal settore finanziario di un Paese (come nel caso degli Stati Uniti a causa dell'insolvenza di molti soggetti assegnatari di mutui c.d. *subprime*, ovvero sprovvisti di garanzie sufficienti a garantire l'adempimento dell'obbligo di restituzione del finanziamento) e si ripercuotono prima sul sistema finanziario globale e poi sull'economia reale globale.

⁵ C. FOCARELLI, *Trattato di diritto internazionale*, Milanofiori Assago, 2015, p. 1530 ss.

⁶ L'emergenza ha contribuito a sconfessare, e lo si può ormai affermare in maniera incontrovertibile, la solidità e la veridicità delle teorie diffuse nell'ultimo quarto dello scorso secolo, secondo le quali il sistema economico capitalistico beneficerebbe di una flessibilità intrinseca che gli consentirebbe di adattarsi rapidamente ai fattori, endogeni o (come nel caso di una malattia virale diffusasi a livello globale) esogeni, che provocano disfunzioni nei processi di produzione della ricchezza, assorbendone gli eventuali effetti negativi e facilitando l'evoluzione dei rapporti economici. Una teorica accolta e fatta propria anche nel modello di sviluppo economico invalso nell'ambito dell'Unione europea e così spiegata dagli economisti: «[M]arkets are populated by fully rational agents so that, once public intervention has coped with externalities, informational asymmetries and excessive market power, they usually yield the best possible outcome in terms of resource allocation and growth». J.P. FITOUSSI, F. SARACENO, *European Economic Governance*, in *Cambridge Journal of Economics*, 2013, pp. 479-96, p. 484. Sulle reazioni

Stati non possono essere considerati autosufficienti, poiché le crisi dell'uno sono suscettibili di ripercuotersi, talvolta anche violentemente, sugli altri. Come è stato osservato, la deregolamentazione, ovvero la decisione di limitare la portata dei regimi normativi, ovvero di sottrarre «alcuni profili dell'attività economica da una disciplina orientata alla tutela di interessi collettivi»⁷ non è un fenomeno naturale. L'economia di mercato definisce «un particolare assetto delle relazioni economiche, per il quale la mancanza di significativi di ostacoli alla libera prestazione dell'attività privata scaturisce dall'adozione di precise scelte legislative»⁸.

I mercati, insomma, come del resto ogni istituzione umana – sono imperfetti⁹, e necessitano di istituzioni capaci di imporsi e porre un argine ai

alla crisi finanziaria in ambito europeo, la letteratura è troppo estesa per poterla riportare integralmente. Per un primissimo orientamento: N. MOLONEY, *EU Financial Market Regulation after the Global Financial Crisis: 'More Europe' or 'More Risks?'*, in CMLR, 2010, pp. 1317-1325; G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro*, Torino, 2013; P. CRAIG, *Economic Governance and the Euro Crisis*, in M. Adams et al. (a cura di), *The Constitutionalization of European Budgetary Constraints*, Oxford, Portland, 2014, pp. 19-40; D. WILSHER, *Law and the Financial Crisis: Searching for Europe's New Gold Standard*, in EJIL, 2014, pp. 241-283; B. DE WITTE, *Euro Crisis Responses and the EU Legal Order*, in European Constitutional Law Review, 2015, pp. 434-457; R. CISOTTA, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, in DUE, 2015, pp. 57-90; O. PORCHIA (a cura di), *Governance economica europea*, Napoli, 2015; D. WILSHER, *Law and the Financial Crisis: Searching for Europe's New Gold Standard*, in EJIL, 2014, pp. 241-283; G. PERONI, *The Financial and Economic Crisis: A Missed Opportunity to Rethink the Institutional Architecture of the European Union*, in Journal of Private International Law, 2018, pp. 368-382.

⁷G. ADINOLFI, *La sovranità economica tra meccanismi di controllo e agenzie private*, in S.M. Carbone (a cura di), *L'Unione a vent'anni da Maastricht. Verso nuove regole*, Atti del XVII Congresso della Società Italiana di Diritto internazionale, Genova, 2012, Napoli, 2013, pp. 65-106, spec. pp. 70-71.

⁸*Ivi*.

⁹Come ammettono ormai i più autorevoli pensatori, anche di area *liberal*. Diversamente, infatti, dalle leggi universali che governano le c.d. *hard sciences*, come la chimica, la matematica, la fisica, ecc., le scienze sociali si basano su postulati di cui non può essere garantita la veridicità se non in presenza di determinate condizioni. Ciò richiede un sostegno regolatorio permanente degli apparati amministrativi, accompagnato da politiche economiche adeguate al momento storico del ciclo economico. *Ex multis*: P. DE GRAUWE, *I limiti del mercato*, trad. it. Bologna, 2018; C. FOCARELLI, *Economia globale e diritto internazionale*, Bologna, 2016; I. BREMMER, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations*, New York, 2010, p. 125: «[M]arkets have proven again and again over several centuries that they cannot and will not regulate themselves»; P. IRELAND, *The Financial Crisis: Regulatory Failure or System Failure?*, in I. Macneil, J. O'Brien (a cura di), *The Future of Financial Regulation*, Oxford, 2012, pp. 94-95; V. SANTORO, *I limiti del mercato e il fallimento della regolamentazione*, in Id. (a cura di), *La crisi dei mercati finanziari: analisi e prospettive*, Giuffrè, Milano, I, 2012, pp. 5-6 e p. 8.

limiti ai quali le suddette teorie si espongono¹⁰. In un contesto in cui è fortissima la competizione tra Stati e gruppi di Stati portatori di interessi contrapposti¹¹, lo scarto che deriva tra lo *strutturale* disinteresse di queste teorie per gli effetti distributivi della ricchezza interna agli Stati¹², crea dei presupposti di instabilità che, in uno scenario caratterizzato da grande incertezza economica e da perduranti tendenze alla concentrazione dei redditi, si riflettono sull'assetto dell'ordinamento internazionale. Lo si riconosce in termini espliciti nella *Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile* del 4 settembre 2002¹³, nella quale si legge: «Il profondo contrasto che divide la società tra ricchi e poveri ed il crescente divario tra i mondi sviluppati e quelli in via di sviluppo pongono una seria minaccia alla stabilità, alla sicurezza ed alla prosperità globali» (punto 12)¹⁴.

¹⁰ A proposito della natura e del modo di operare della relazione tra economia e diritto, basti qui rinviare agli studi di L. Mengoni, ora pubblicati in ID., *Diritto e valori*, Bologna, 1985, e in particolare il cap. VI del medesimo volume, *Forma giuridica e materia economica*, nel quale si legge che «l'esperienza economica riceve pienezza di senso e di significato solo dal contenuto materiale della disciplina giuridica. Rimane così superata l'idea di un ordine naturale dell'economia che il diritto ha solo il compito di garantire» (p. 156). Sul medesimo tema, con accenni specifici agli effetti della c.d. globalizzazione economica: N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*⁵, Roma, Bari, 2009; C. FOCARELLI, *Economia globale e diritto internazionale*, cit., p. 14 ss.

¹¹ C. FOCARELLI, *Economia globale e diritto internazionale*, cit., p. 17.

¹² Come è stato osservato, «[l]a ricchezza è sia un "fondo", precisamente individuato in uno specifico momento temporale (questa è l'accezione più diffusa), sia un "flusso" generato lungo il tempo. Nel primo caso possiamo parlare di *capitale*, nel secondo di *reddito*». M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008, disponibile online; ID., *Costituzione, tributi e mercato*, in *Apertacontrada*, 23 luglio 2012, disponibile online. Lo stesso A. avverte (*ivi*) che: «Quando si parla di *produzione* di ricchezza ci si riferisce implicitamente ad un momento dinamico e generativo, sicché è il reddito, non il capitale, che viene in considerazione».

¹³ La Dichiarazione costituisce l'Atto finale del *Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile* svoltosi a Johannesburg dal 26 agosto al 4 settembre 2002.

¹⁴ Val la pena di sottolineare come in preparazione dei lavori che condussero all'adozione della *Dichiarazione di Johannesburg*, il Comitato delle Regioni ritenne di adottare una *Risoluzione sullo sviluppo sostenibile*, 2002/C 278/14, del 16 maggio 2002, nella quale chiedeva, tra l'altro, che «la strategia di attuazione degli obiettivi e delle linee direttrici risultanti dal processo relativo all'Agenda internazionale si basi sui nuovi approcci all'elaborazione delle politiche sviluppati dalla Commissione europea e si collochi nel quadro delle competenze dell'UE» (punto 6). Dichiarava inoltre che «il partenariato a livello locale e regionale si configura come il metodo più efficace per combattere l'esclusione e promuovere un approccio partecipativo allo sviluppo sostenibile» (punto 10). Questa (preventiva) presa di posizione consente di non sottostimare, come si vedrà, il contributo che può essere offerto alla risoluzione delle suddette problematiche, in un'ottica di sussidiarietà, dalle organizzazioni di integrazione regionale, come del resto immediatamente colto dall'Organismo consultivo dell'Unione europea di raccordo tra enti locali e organi dell'Unione.

Come si può osservare da queste rapide notazioni, i problemi legati agli squilibri nella distribuzione delle risorse economiche interpellano sotto diversi profili gli studiosi del diritto internazionale pubblico¹⁵. Anzitutto, le *eccessive polarizzazioni economiche* interne agli Stati hanno un riflesso sulla stabilità dell'ordinamento internazionale che tende a sottrarle al dominio delle mere competenze interne e richiedono ormai di essere indagate nel contesto degli ordinamenti sovranazionali¹⁶. Gli effetti negativi degli eccessivi squilibri nell'allocatione delle ricchezze interne, come meglio si vedrà nel corso della trattazione, non mettono a rischio soltanto la governabilità interna ma inficiano la possibilità di realizzare e sostenere forme di democrazia effettiva nei singoli Stati sulla base di una regolamentazione giuridica in grado di assicurare il rispetto degli *standard* minimi di tutela dei diritti sociali fondamentali. Attività che non può non passare attraverso una rinnovata concezione dell'esercizio dei poteri «sovranici» dei singoli Stati in materia economica¹⁷, si badi, *anche* nell'ottica del perseguimento degli obiettivi principali delle teorie fondate sulla stessa economia di mercato: «Increased inequality in turn hurts the level and sustainability of growth. Even if growth is the sole or main purpose of the neoliberal agenda, advocates of that agenda still need to pay attention to the distributional effects»¹⁸.

Questioni, dunque, come si può osservare fin d'ora, che costituiscono la spia di fenomeni di una portata tale da richiedere, per essere affrontati, che l'intero settore del diritto internazionale dell'economia¹⁹ sia oggetto di

¹⁵ Come sollecitato da B. KINGSBURY, *Sovereignty and Inequality*, in EJIL, 1998, pp. 599-625, il quale da tempo ha richiamato l'attenzione degli studiosi sulla «growing incongruence between the increasing market orientation of international law and the inability of international governance institutions or of many sovereign states to cope with problems of inequality that market alone do not resolve» (p. 601).

¹⁶ V. il nostro: *Le disegualianze economiche interne agli Stati nella prospettiva giuridica internazionale*, in M. D'Onghia, E. Zaniboni (a cura di), *Trasformazioni del mercato del lavoro e tutela dei soggetti deboli nell'ordinamento nazionale e sovranazionale*, Napoli, 2017, pp. 137-186, disponibile anche online all'indirizzo: www.europeanrights.eu.

¹⁷ V. con sfumature diverse: A. ARCURI, *International Economic Law and Disintegration: Beware the Schmittean Moment*, in JIEL, 2020, pp. 323-45; D. RODRIK, *Straight Talk on Trade: Ideas for a Sane World Economy*, Princeton, 2018.

¹⁸ J.D. OSTRY, P. LOUNGANI, D. FURCERI, *Oversold?*, in Finance & Development, vol. 53, No. 2, June 2016, disponibile online: www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2016/06/pdf/ostry.pdf.

¹⁹ È opportuno chiarire subito quale tra le varie accezioni possibili del termine *diritto internazionale dell'economia* sarà utilizzata in questa sede. Posto che una stretta delimitazione del

profondi ripensamenti. Naturalmente l'obiettivo che ci si ripropone con il presente lavoro è ben più limitato, e consiste anzitutto nell'indagare in che

suo campo d'applicazione non è operazione semplice, atteso che, tra l'altro, «*ses sources ne sont pas uniquement des sources des droit internationaux*» (D. CARREAU, P. JUILLARD, R. BISMUTH, A. HAMANN, *Droit international économique*⁶, Paris, 2017, p. 4), dovendosi comprendere, a tacer d'altro, la rilevanza delle fonti di diritto interno nonché l'elaborazione di regole informali (come *standards, guidelines*, ecc., strumenti, come si vedrà di crescente importanza per la materia), nonché di materiali giuridici provenienti da altri settori del diritto internazionale pubblico, quali quelli legati, ad esempio, alla tutela dell'ambiente, della salute dei lavoratori, e più in generale dei diritti umani) in una prima e più comprensiva approssimazione possiamo rifarci all'utile distinzione tra *macroeconomia* e *microeconomia*, in quanto consente, come è stato osservato, la riconducibilità della disciplina ai medesimi, per così dire, 'macro fenomeni' trattati dalla materia macroeconomica, lì dove, quest'ultima, «s'attacherait à la description des grand ensembles économiques, de leurs actions, réactions et interactions», mentre la «microéconomie s'attache-rait à la description des comportements individuels des opérateurs économiques et de leur incidence sur le fonctionnement des marchés». Così: D. CARREAU, P. JUILLARD, R. BISMUTH, A. HAMANN, *ivi*. Questa distinzione, pur assai elementare e porosa, sembra utile anche allo scopo di mettere in rilievo la matrice pubblicistica del diritto internazionale dell'economia, rispetto al diritto del commercio internazionale, il quale ultimo radica la sua autonomia e la sua matrice concettuale «nel grande quadro del diritto internazionale privato». Così A. CAVAGLIERI, *Il diritto internazionale commerciale*, in P. Fedozzi, S. Romano (a cura di), *Trattato di diritto internazionale*, vol. V, Padova, 1936, p. 25, il quale lamenta «le ben scarse elaborazioni concettuali della materia», ad eccezione dei rarissimi tentativi di dare una sistemazione unitaria alle sue «sparse membra» effettuati nella prima metà dell'Ottocento da civilisti come Francesco Laurent, e dal giurista napoletano Nicola Rocco, autore di un *Trattato di diritto civile internazionale* che ebbe larga risonanza anche all'estero (v., se si vuole, E. ZANIBONI, (voce) *Nicola Rocco*, in I. Biorocchi, E. Cortese, A. Mattone, M.N. Miletti (a cura di), *Dizionario Biografico dei giuristi italiani*, vol. II, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 1709-10); F. MARRELLA, *Diritto del commercio internazionale*, Milano, 2017, pp. 18-26, sottolinea le radici internazionale-privatistiche del diritto del commercio internazionale, nonché la peculiarità relativa ai mezzi di soluzione delle controversie data dalla circostanza che, mentre il diritto internazionale privato «è essenzialmente concepito avendo a mente il giudice nazionale» (*ivi*, p. 24, corsivo originale), il diritto del commercio internazionale si caratterizza per un ricorso alle giurisdizioni statali soltanto sporadico, avendo come principale mezzo di soluzione delle controversie l'arbitrato.

Secondo un'altra definizione, la materia del diritto internazionale dell'economia, ha per oggetto «un complesso di norme di fonte pattizia, per lo più tramite convenzioni multilaterali, imponente per mole e importanza, volto a disciplinare, organicamente anche se in prevalenza settorialmente, i movimenti internazionali dei fattori di produzione (soprattutto beni e capitali), delle merci e dei servizi». G. SACERDOTI, (voce) *Diritto internazionale dell'economia*, in Enc. dir. Treccani online, 2014. Per altre possibili definizioni, e per lo specifico rilievo che possono assumere a seconda dell'oggetto e dello scopo della trattazione che si intende svolgere, rinviamo al pionieristico studio sul tema di P. PICONE, *Diritto internazionale dell'economia e costituzione economica dell'ordinamento internazionale*, in *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982, p. 87 (ora riprodotto in P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi erga omnes*, Napoli, 2012², p. 127 ss.), il quale lo configura, pur, come si è detto, prendendo in considerazione altre possibili definizioni, come «la realtà della divisione del lavoro in una pluralità di Stati e i limiti che tale realtà frappone alla mobilità internazionale dei vari fattori di produzione e ad ogni tentativo di "unificazione" del mercato mondiale».

modo fenomeni complessi come le opzioni relative all'allocazione delle ricchezze statali²⁰ siano oggetto di interessi giuridicamente rilevanti non solo per gli Stati, ma anche per il diritto internazionale pubblico e nel verificare in quali dei suoi principali settori si atteggino i rapporti giuridici che conseguono alle medesime scelte allocative e redistributive, chiedendosi, in particolare quale ne sia la loro qualificazione sotto il profilo della tutela dei suoi interessi primari. Un obiettivo che richiede di compiere uno sforzo ricostruttivo fondato su basi parzialmente (o in alcuni casi del tutto) diverse da quelle che abbiamo rinvenuto nell'affrontare i temi della «reazione» degli ordinamenti giuridici sovranazionali di fronte agli eventi di cui si è dato sinteticamente conto in apertura.

L'ipotesi di ricerca da cui si intende muovere poggia, dunque, su un impianto concettuale la cui traiettoria tende a collocarsi fuori dal perimetro tracciato dai principali filoni di studio che hanno analizzato cause ed effetti delle crisi economiche volgendo lo sguardo *anche* al tema dell'aumento delle diseguaglianze economiche. Allo scopo, intendiamo anzitutto confrontarci con la circostanza che l'allocazione delle risorse economiche interne agli Stati pur restando nel novero delle scelte appartenenti alla sovranità economica, rientri ormai nella sfera degli interessi del diritto internazionale pubblico alla stregua di fatto giuridicamente rilevante²¹, ovvero, per utilizzare una categoria ancora più specifica, come fatto giuridico internazionale²². Accederemo a tale, diversa, prospettiva di analisi spostando l'angolo visuale. Ponendoci, cioè, da un punto di vista *esterno* del sistema delle relazioni interstatali²³ e provando ad accendere un faro su categorie giuridiche di carattere più generale, come quella della sovranità statale. L'esplora-

²⁰ Nell'accezione data alla precedente nota 12.

²¹ G. MORELLI, *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, p. 269 ss.

²² La distinzione tra le due nozioni consiste nel fatto che nella prima, più ampia della seconda, si vuole indicare «qualunque fatto che ha comunque importanza per il diritto». Nella seconda nozione, quella cioè di fatti giuridici internazionali, oltre ad una valutazione di rilevanza, il diritto internazionale ricollega ad essi delle conseguenze. Sicché il fatto giuridico «riceve dal diritto non già una qualsiasi valutazione», ma una «consistente nell'idoneità a del fatto a produrre conseguenze giuridiche» (G. Morelli, *Nozioni*, cit., *ibid.*). Si noti che a queste due nozioni, sviluppate quasi come in un'immaginaria serie di cerchi concentrici, il Morelli ne assomma una terza, la quale assumerebbe un contenuto ancora più ampio. Questa terza nozione corrisponde, secondo il Morelli, a quella di «fatto giuridicamente valutato», ma non è dato comprendere appieno, sommestamente, quali siano esattamente i caratteri distintivi rispetto alle prime due.

²³ Come è noto, secondo H.L.A. HART, *The Concept of Law*, trad. it. *Il concetto di diritto*, Torino, 2002, pp. 120-21, la possibilità di effettuare valutazioni in ordine alle norme di un determinato ordinamento giuridico assumendo, a seconda dei casi, un punto di vista interno o esterno.

zione dell'evoluzione corrente di alcuni dei caratteri della sovranità statale può rivelarsi idonea a fornire all'interprete ulteriori canoni di lettura degli squilibri di cui si è parlato e a valorizzare il ruolo di quegli strumenti forniti dal diritto sovranazionale che siano in grado, in una prospettiva riformatrice, di limitarne gli effetti, anche al di là dell'impostazione più tradizionale, secondo cui le opzioni allocative degli Stati di per sé non sono considerabili un fenomeno di mera rilevanza interna solo nella misura in cui gli Stati abbiano assunto impegni pattizi in materia di diritti economici e sociali.

Deriva da quanto precede che un inquadramento del tema di cui ci stiamo occupando in termini più complessivi richiede di risalire *ab origine*, e cioè alla verifica sulle alcune delle principali funzioni perseguite dall'ordinamento internazionale del suo complesso, sia attraverso le istituzioni internazionali di carattere universale, quali le Nazioni Unite, nella loro qualità di «instruments of states and the state system, reflecting the interplay of national perceptions and aspirations»²⁴, sia attraverso le singole unità statali, le quali si coordinano con queste ultime per far rispettare e attuarne esse stesse i comandi.

Nella idea stessa sovranità statale è insita questa duplice matrice attinente alla capacità dell'entità statale di attuare *stabilmente* i comandi internazionali sul piano domestico e di contribuire a garantirne l'osservanza su quello internazionale²⁵. Come sottolineato in alcuni studi condotti sui meccanismi che secondo il diritto internazionale sovrintendono all'attribuzione della qualità di Stato; se gli Stati «fossero carenti del controllo o di un apparato funzionante di governo capace di coercizione, essi non potrebbero né garantire il rispetto dei loro diritti, né l'adempimento degli obblighi che su di essi incombono in virtù dell'operare di norme internazionali»²⁶. Le implicazioni di questo approccio aiutano a far emergere i tratti

²⁴ R. FALK, *The Declining World Order*, New York, London, 2004, p. 65.

²⁵ Un riferimento a tale duplice e dinamica dimensione della sovranità internazionale, a sua volta poggiante sulla (imprescindibile) stabilità che deve essere garantita dallo Stato nei rapporti internazionali in J. DELBRÜCK, *International Protection of Human Rights and State Sovereignty*, in *Indiana Law Journal*, 1982, pp. 567-578, p. 570. «The basic idea of the recognition of the principle of sovereignty was to provide for a legal concept and a structural element of the international system that gave the actors in the system the necessary competence and power to act as stable partners in international relations, that is, the competence and power to enforce the law internally and externally».

²⁶ A. TANCREDI, *Lo Stato contemporaneo e la sua crisi*, in *Ars interpretandi*, 2001, pp. 131-172, p. 146. In senso analogo, J. VERHOEVEN, *Droit international public*, Bruxelles, 2004, p. 54.

di una rinnovata idea della sovranità economica, che poggia sulla riconsiderazione dell'esercizio dei poteri statali nella loro duplice veste di agenti attuatori dell'ordinamento internazionale e di suoi custodi, o e si vuole «guardians of an international public order»²⁷. Non è un processo semplice, naturalmente, né immediato. Come si vedrà, la sovranità statale è messa sotto «attacco», dalla pressione convergente di movimenti che provengono «dal basso» e «dall'alto». Anche in tale contesto, e forse ancor di più, l'ipotesi fondamentale dalla quale muove la ricerca condotta in questo volume è che il ruolo degli Stati, quali Enti di governo delle comunità stanziate nei rispettivi territori, resti fondamentale anche nel quadro di questi processi. Se è vero, infatti, che, seppure in maniera «responsabile», la sovranità degli Stati esercita ancora oggi²⁸ una funzione irrinunciabile²⁹ anche per l'esercizio dei diritti³⁰, «[l]a risposta alla globalità rimane nell'inter-statalità», pur «partendo dalla spazialità del diritto»³¹.

Condurre l'indagine seguendo l'impostazione indicata induce, in via preliminare, a procedere ad un tentativo di ricostruzione e classificazione dei principali filoni seguiti dagli studi che hanno assunto ad oggetto di indagine i fenomeni giuridicamente rilevanti connessi alla diffusione internazionale delle crisi economiche. Poiché il confronto scientifico si è ramifica-

²⁷ C. TAMS, *Individual States as Guardians of Community Interests*, in AA.VV., *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Bruno Simma*, Oxford, 2011, pp. 379-405, p. 379.

²⁸ Cfr. K. ANNAN, *Globalisation's Challenges make Well-organised States more necessary, not less*, SG/SM/8264, 7 giugno 2002.

²⁹ R. JENNINGS, *Sovereignty and International Law*, in G. Kreijen (ed.), *State, Sovereignty and International Government*, Oxford, 2002, pp. 45-107.

³⁰ Come da qualche tempo hanno messo in luce giuristi, economisti, e studiosi della scienza politica. Cfr.: G. AZZARITI, *Il costituzionalismo moderno può sopravvivere?*, Roma, Bari, 2013, p. 58 ss.; DE GIOVANNI B., *Elogio della sovranità politica*, Napoli, 2015; A. SOMMA, *Sovranità nazionale, pace e giustizia sociale*, in Micromegaonline, 5 giugno 2019, disponibile online, secondo il quale: «I fautori di un sistema di tutela dei diritti fondamentali radicato fuori della cornice statale trascurano un dato essenziale: che i “diritti senza sovrano” sono “eteri”, o in alternativa efficaci solo nella misura in cui la loro implementazione viene in ultima analisi assicurata da entità direttamente o indirettamente riconducibili al perimetro della statualità»; Id. *Sovranismi. Stato, popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018; P. DE GRAUWE, *I limiti del mercato*, cit.; T. FAZI, W. MITCHELL, *Sovranità o barbarie*, Milano, 2018; C. GALLI, *Note sulla sovranità*, in V. Mastroiacovo (a cura di), *Le sovranità nell'era della post globalizzazione*, Pisa, 2019, pp. 135-142; ID., *Sovranità*, Bologna, 2019.

³¹ N. IRTI, *Norma e Luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma, Bari, 2006, pp. 70 e 160. Da notare anche l'avvicinamento a questa posizione che emerge dagli scritti più recenti di S. CASSESE. Cfr.: *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bari, 2016, e ID., *Il buon governo. L'età dei doveri*, Milano, 2020.

to secondo direttrici assai diverse, l'operazione, condotta nel corso del primo capitolo, consentirà, da un lato, di rimarcare meglio la differente impostazione qui seguita, dall'altro di trarne elementi utili al fine di meglio approfondire e delimitare, nel prosieguo dello svolgimento, il campo di indagine. Una «mappa» ideale del tipo di ricerca che si intende svolgere deve il più possibile restare aderente ai dati che emergono dall'analisi prassi. Considereremo, allo scopo, nel secondo capitolo quella degli Organi delle Nazioni Unite, quali il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea Generale, e delle diverse Corti sovranazionali, oltre che naturalmente, quella statale. La base di dati raccolta consentirà di sottoporre a verifica il rapporto esistente tra condotte statali *disfunzionali* rispetto alla protezione di beni connessi alle funzioni di distribuzione delle risorse economiche (la cui tutela, pur tradizionalmente riservata agli Stati, sta assumendo nel diritto sovranazionale una sempre maggiore rilevanza) e alcuni principi posti a presidio di beni primari per l'ordinamento internazionale. In particolare, quelli associati alla c.d. *stabilità economica*³² a loro volta, come è agevole intuire, connessi al mantenimento della stabilità e della sicurezza³³, e la loro rispettiva declinazione. Senza anticipare in dettaglio i dati che emergeranno dall'analisi, si osserverà una tendenza del diritto internazionale ad accrescere le limitazioni alla libertà degli Stati e ad orientarne le attività. Tali dinamiche, sa-

³² Il termine stabilità nel linguaggio dell'economia è stato mutuato dal dominio delle scienze fisiche. Ai fini della presente ricerca, possiamo definire la stabilità economica come una condizione di tendenziale equilibrio idonea a consentire una allocazione delle risorse diffusa (v. anche, su questo punto, le specificazioni operate nella nota successiva). Si noti infatti che la principale caratteristica mostrata da un sistema che può essere considerato finanziariamente stabile è quello di poter assorbire senza eccessivi contraccolpi sull'allocazione delle risorse eventuali shock che colpiscono il sistema economico. Un sistema economico, cioè, può essere definito stabile nella misura in cui «is able to withstand shocks without giving way to cumulative processes which impair the allocation of savings to investment opportunities and the processing of payments in the economy». T. PADOA-SCHIOPPA, *Central Banks and Financial Stability: Exploring a Land in Between*, Policy Panel Introductory Paper, Frankfurt am Main, 25 October 2002, disponibile online sul sito: www.ecb.de/events/pdf/; W.A. ALLEN, G. WOOD, *Defining and achieving financial stability*, in *Journal of Financial Stability*, n. 2, 2006, pp. 152-172, p. 155; H.J. ALLEN, *What Is "Financial Stability"? The Need for Some Common Language in International Financial Regulation*, in *GJIL*, 2014, pp. 929-952.

³³ La stabilità economica, come sarà chiarito nel corso della trattazione, è una delle componenti nelle quali si articola il bene della stabilità considerato nel suo complesso. Quest'ultimo è tutelato dall'ordinamento internazionale con apposite norme. Alcune riflessioni di carattere generale sulle interazioni tra stabilità economica e il (diverso) concetto di stabilità dell'ordinamento internazionale nel suo complesso saranno svolte nel cap. 2). La stabilità economica, a sua volta, contiene, in sé e in qualche modo implica, la stabilità finanziaria.

ranno messe in relazione ad alcuni aspetti che investono la *governance*³⁴ degli aspetti di diffusione del benessere tra gli Stati, in quanto obiettivo della cooperazione interstatale alla quale sono congiuntamente deputati gli Stati e le stesse Nazioni Unite³⁵.

Le crisi richiedono per essere affrontate linguaggi nuovi o almeno di smascherare il cambiamento semantico e concettuale legato alla modificazione di senso di vocaboli tecnici in uso e di esplorare il significato di nozioni probabilmente non del tutto consolidate nel linguaggio giuridico degli internazionalisti. Si tratta allora di comprendere meglio il significato di alcuni istituti e/o regimi del diritto internazionale, in alcuni casi di assai recente formazione (quali, ad esempio la *good governance*) e di operare un tentativo di (contribuire a) ripensare alcuni istituti chiave del diritto internazionale, secondo una strada che del resto, è stata autorevolmente prefi-

³⁴ Il termine *governance*, a dispetto della sua diffusione e del suo successo, non ha un significato univoco ed è utilizzato in diverse branche delle scienze umane (economia, sociologia, filosofia), talvolta anche in senso negativo. Cfr. P. MOREAU-DEFARGES, *La gouvernance*³, Paris, 2008, secondo il quale si tratta di una nozione «flou, contradictoire, évolutive»; M.R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna 2010; F. SCAMARDELLA, *Teorie giuridiche della governance. Le ragioni e i limiti di una nuova narrazione*, Napoli, 2013. L'approfondita ricerca condotta da M. KAMTO, *Droit international de la gouvernance*, Paris, 2013, dimostra come in campo giuridico, compreso quello internazionalistico, la nozione assuma significati diversi. Il *World Development Report 2017: Governance and the Law*, 2017, pp. 2-3, pubblicato dalla Banca mondiale, definisce la *governance* «as the process through which State and non-State actors interact to design and implement policies within a given set of formal and informal rules that shape and are shaped by power and power as the ability of groups and individuals to make others act in the interest of those groups and individuals and to bring about specific outcomes». Questa nozione è notevolmente più estesa di quella adottata dalla Banca mondiale nel 1992, secondo la quale con il termine si intende: «The manner in which the power is exercised in the management of a country economic and social resources for development» (così M. KAMTO, *Droit international*, cit., p. 25). Torneremo sul punto in più occasioni, e specialmente nella parte finale della nostra indagine. Ciò detto, sottolineiamo che la *governance* si può distinguere dalla funzione di governo (*gouvernement*) in quanto tale per almeno due elementi tra loro collegati. Anzitutto, come si nota da entrambe le definizioni, perché ha un perimetro più ampio, nel senso che i suoi obiettivi non vengono perseguiti esclusivamente attraverso gli apparati di governo. «Elle inclut les mécanismes gouvernementaux, ..., mais elle s'étend à des dispositifs informels» i quali richiedono, o quanto meno consentono il coinvolgimento e la partecipazione ai processi decisionali di una pluralità di soggetti. In secondo luogo, caratteristica che deriva dalla prima, il perseguimento e l'attuazione dei medesimi obiettivi non necessariamente si accompagna a «mécanismes légaux et formels» di responsabilità in senso stretto. P. MOREAU-DEFARGES, *La gouvernance*³, cit., p. 31.

³⁵ Sul punto, v. anche oltre, il par. 2.3.1. Per ora ci limitiamo ad osservare che come si è detto, la crisi dei mutui *subprime* (*supra*, nota 4), partita dagli Stati Uniti, è nata come crisi finanziaria locale e si è poi trasformata in crisi dell'economia reale, con conseguenti, incalcolabili, costi sopportati dalla collettività.

gurata circa venti anni fa, e che forse oggi è il caso di provare a percorrere³⁶. Invero, come si è avvertito, l'articolazione materiale delle funzioni dell'ordinamento internazionale continua ad avvalersi degli organi statali per raggiungere i propri fini. Dalla circostanza che dalla suddetta specificità, tipica di un ordinamento a base decentrata, gli Stati ricevano al contempo, limitazioni e competenze nelle attività distributive derivanti da principi di carattere generale e fonti pattizie di vario tipo, cercheremo, restando ancorati all'esame della prassi, di trarre elementi di analisi ad un tempo utili a verificare ed eventualmente dare concretezza all'assunto teorico e ad illustrare le tendenze in atto su una particolare conformazione di tali poteri inerenti all'esercizio della sovranità statale, la quale emerge, come embrionale linea di tendenza, del diritto sovranazionale. La denomineremo, assumendo una dimensione prospettica, *sovranità responsabile*.

³⁶D. KENNEDY, *When Renewal Repeats: Thinking against the Box*, in New York University Journal of International Law & Politics, 2000, pp. 335-500. Ci permettiamo di riportare di seguito un passaggio di questo studio particolarmente significativo ai nostri fini: «A lot of the discipline's attention has been devoted to issues of global wealth and poverty, and numerous proposals for new international economic norms, programs, and institutions have been advanced to promote global wealth redistribution. Yet it seems obvious to me that the most important work of perpetuating and normalizing the astonishing distributional inequities of our current world is done by the spatial division of the world's political cultures and economies into local and national units and by the conceptual separation of a political public law that operates nationally from an apolitical private law which operates internationally. We now think it obvious that poverty is a local problem, while wealthy people live more and more globally. But spatial and conceptual issues of this type are simply off the map of the discipline's concerns. A world of national economies and political cultures remains a starting point, however much the entire field has tilted at the windmill of diminishing sovereignty and rendering territorial boundaries more porous».

Capitolo I

Il diritto internazionale di fronte alle crisi finanziarie globali

SOMMARIO: 1. L'Unione europea, come sistema di valori e *Stabilitätsgemeinschaft*. – 2 Tentativo classificazione degli studi che hanno analizzato cause ed effetti della crisi economica globale, con particolare riguardo al tema dell'aumento delle diseguaglianze. – 2.1. L'insufficiente capacità di regolazione e di vigilanza del settore finanziario delle Istituzioni finanziarie internazionali. – 2.2. La crescita delle diseguaglianze economiche come potenziale fattore di destabilizzazione per l'ordinamento internazionale. L'ascesa globale dei movimenti ispirati al populismo. – 2.3. La teorica dei «beni comuni» (*common goods*). – 2.3.1. Stabilità finanziaria: valore, principio o *common good*? – 2.4. La messa in discussione dei tradizionali approcci «gerarchici» nella realizzazione dei diritti economici e sociali. – 2.5. Il ricorso al diritto internazionale generale e alla categoria dei diritti economici e sociali. – 2.5.1. La sovranità permanente sulle proprie risorse naturali e la dimensione «economica» del principio di autodeterminazione dei popoli. – 2.5.2. Il principio di autodeterminazione dei popoli. – 3. Prime valutazioni che emergono dalla prassi e dalle diverse impostazioni degli studi esaminati. L'accresciuta rilevanza assunta nell'ordinamento internazionale dagli interventi riallocativi delle risorse economiche statali a fini di stabilizzazione dei sistemi economici. – 4. Insoddisfacente posizione del problema della instabilità causata dall'incremento delle diseguaglianze economiche interne agli Stati nelle teorie fin qui esaminate. – 4.1. Necessità di riconsiderare la rilevanza del tema di indagine nell'ambito di categorie giuridiche ancora non sufficientemente esplorate. Ulteriore delimitazione e chiarificazione degli obiettivi alla luce delle acquisizioni fin qui ottenute.

1. *L'Unione europea, come sistema di valori e Stabilitätsgemeinschaft*

L'ampiezza dei fenomeni appena sopra accennati non si limita ad avere riflessi solo sull'ordinamento internazionale. Nel volgere di pochi anni, due eventi portatori di crisi economica hanno contribuito a far emergere un flusso carsico di contraddizioni sottese alla costruzione dell'ordinamento dell'Unione europea. Incoerenze e contrasti di varia natura individuati con

anticipo da una attenta dottrina, alla quale va riconosciuto di aver segnalato le debolezze insite nel sistema e i potenziali rischi sulla sua tenuta conseguenti ad eventuali 'scosse' che ne avessero minato l'architettura¹.

Riprendere qui in dettaglio il tema della reazione alla crisi da parte delle Istituzioni europee, oltre a risultare superfluo alla luce degli studi già compiuti², non offrirebbe particolari apporti alla nostra ricerca. Piuttosto, riteniamo utile prendere le mosse dal modo di essere dell'ordinamento dell'Unione europea, sovente preso a modello di riferimento della cooperazione giuridica in quanto considerato la massima espressione di un particolare un «sistema di valori» regionale, il cui consolidamento non può non avere riflessi anche sul piano dell'ordinamento internazionale³.

Orbene, di fronte all'arretramento generalizzato delle politiche di redistribuzione delle risorse intrastatali⁴ e dalla conseguente necessità di realizzare

¹ Cfr. già i lavori risalenti ai primi anni Ottanta di J. WEILER, *The Community System: The Dual Character of Supra-Nationalism*, in *Yearbook of European Law*, 1981, pp. 267-306; ID., *The European Community in Change: Exit, Voice and Loyalty*, in *Irish Studies in International Affairs*, 1990, pp. 15-25. Si tratta di aspetti intrinsecamente connessi alla (eccessiva, col senno di poi) divaricazione tra il fragile (e talvolta quasi «remissivo», secondo l'A.) livello decisionale politico, imperniato su tradizionali tecniche di *negotiation and bargaining* e spesso poco incline ad interferire sull'operato degli organi decisionali di rango tecnico – anche perché consapevole di poter ritirare prontamente il consenso dalle decisioni chiave che, nella dinamica dei Trattati, soggiacciono alla regola dell'unanimità – da quello tecnico-giuridico. Quest'ultimo, al contrario, è stato costantemente irrobustito e si è giovato dell'incessante attività della Corte di giustizia UE, protagonista, nel tempo, di una «rivoluzione silenziosa» in virtù di decisioni coraggiose e innovative, ma fin troppo note per essere riprese in questa sede. Sul punto v. ancora J. WEILER, *A Quiet Revolution: The European Court of Justice and its Interlocutors*, in *Comparative Political Studies*, 1994, pp. 510-534. N. WALKER, *Legal Theory and the European Union*, in *EUI working Papers*, 2005/16, disponibile su cadmus.eui.eu/handle/1814/3761. Più di recente v. C. MAC AMHLAIGH, *The Dual Character of Supra-Nationalism and the Euro Crisis*, in *VerfBlog*, 8 dicembre 2011, disponibile online su: verfassungsblog.de/dual-character-supranationalism-euro-crisis. Per i profili strettamente legati alle interconnessioni delle attività del sistema delle banche centrali con le quali si è tentato di porre rimedi agli effetti della crisi e di stabilizzare il sistema principalmente attraverso lo strumento della riduzione dei tassi – oggi ai minimi storici nelle economie avanzate – con la conclusione di accordi tra banche centrali che consentono l'approvvigionamento di moneta estera (c.d. *swap line arrangements*), nonché con l'immissione di ulteriore liquidità al sistema finanziario: G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in S.M. Carbone (a cura di), *L'Unione a vent'anni da Maastricht*, cit., pp. 3-26 (con ulteriori riferimenti bibliografici); G. BOCCUZZI, *The European Banking Union: Supervision and Resolution*, Basingstoke, 2016; A. MALATESTA, *La Banca centrale europea. Gli aspetti istituzionali della Banca centrale della Comunità europea*, Milano, 2003.

² Cfr. *supra*, le considerazioni introduttive, spec. nota 6.

³ Secondo una tesi sostenuta, tra gli altri, da E. DE WET, *The Emergence of International and Regional Value Systems as a Manifestation of the Emerging International Constitutional Order*, in *LJIL*, 2006, pp. 611-32 (a cui si rinvia per gli ulteriori riferimenti bibliografici).

⁴ In prima approssimazione, possiamo con tale locuzione riferirci a quei processi redistributi-