UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI CATANIA

FACOLTA' DI SCIENZE POLITICHE

DOTTORATO DI RICERCA IN "TUTELA DEI DIRITTI UMANI"

XXIII CICLO

Dott.ssa Valeria Gravagno

"La tutela dei diritti umani nelle clausole di condizionalità dell' UE e delle Istituzioni finanziarie multilaterali"

Coordinatore: Prof. Salvatore Aleo
Tutor: Prof. Dario Pettinato

LA TUTELA DEI DIRITTI UMANI NELLE CLAUSOLE DI CONDIZIONALITA' DELL'UE E DELLE ISTITUZIONI FINANZIARIE MULTILATERALI

Indice

Introduzione

CAPITOLO I "Lo sviluppo dei diritti umani dalla CE all'UE"

1. Genesi e storia dei diritti umani: dal contesto internazionale a quello comunitario 6

1.1 Dall' "agnosticismo" della Corte al riconoscimento dei diritti umani come principi fondamentali dell'ordinamento comunitario 12

2. Profili normativi della tutela dei diritti umani 24

2.1 La tutela giurisdizionale multilivello dei diritti umani 35

CAPITOLO II "La tutela dei diritti umani nell'ambito della cooperazione allo sviluppo"

1. Cenni storico-normativi sulle relazioni esterne dell'Unione Europea e della comunità internazionale in materia di tutela e promozione dei diritti

umani 70

1.1 Le clausole di condizionalità democratica e il sistema convenzionale delle quattro Convenzioni di Lomè 94

1.2 La formula tipo delle clausole di condizionalità democratica: "clausola elemento essenziale" e "clausola inadempienza" 110

2. Dall' "aid regime" alla condizionalità positiva: recenti sviluppi della prassi europea 122

CAPITOLO III "La cooperazione finanziaria internazionale: attori e meccanismi"

1. La nascita delle Organizzazioni Finanziarie Multilaterali ed il nuovo ordine internazionale 138

2.La Banca Mondiale e il suo funzionamento 153

2.1 Il Fondo monetario internazionale: nascita ed evoluzione 159

3. Dal Gatt 1947 all'Organizzazione Mondiale del Commercio 168

CAPITOLO IV "L' applicazione della condizionalità da parte delle Istituzioni Finanziarie Multilaterali"

1. Origini e prospettive della condizionalità quale strumento di promozione e tutela dei diritti umani 180

1.2 L' attività di sostegno allo sviluppo della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale: dalla cross- conditionality alla flex- conditionality 189

2. OMC, Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale a confronto: verso una convergenza? 219

3. Le garanzie per la tutela dei diritti umani degli individui tra internazionalismo e regionalismo 250

CONCLUSIONI 267

BIBLIOGRAFIA 271

INTRODUZIONE

I diritti umani hanno conquistato l'attenzione internazionale a partire soprattutto dalla fine delle Seconda Guerra Mondiale. Dal 1948 (anno di proclamazione della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo) in poi, si è assistito ad una proliferazione degli strumenti normativi che tanto a livello internazionale (i due Patti delle Nazioni Unite del 1966 dedicati rispettivamente ai diritti civili e politici uno, e ai diritti economici, sociali e culturali l'altro) quanto a livello regionale (la Convenzione Europea per i diritti umani – CEDU – del 1950), hanno sancito l'importanza universale dei diritti fondamentali.

Ad una disamina storico – politico – normativa di tale evoluzione è dedicato il primo Capitolo del presente lavoro: attenzione particolare viene posta sul significativo ruolo giocato nell'esperienza comunitaria, dalla *ex* Corte di giustizia delle Comunità europee, che con i suoi orientamenti e la sua giurisprudenza, ha permesso il riconoscimento dei diritti umani come principi fondamentali dell'ordinamento comunitario. Ciò si è riflesso in una sostanziale evoluzione normativa e pertanto sono state accuratamente esaminate le disposizioni contenute tanto nel Trattato di Maastricht del febbraio 1992 quanto nel recentissimo Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore nel dicembre 2009). Con esso, alla Carta dei diritti fondamentali, viene finalmente riconosciuto un valore giuridico vincolante e si definiscono le procedure di adesione dell'Unione Europea alla Cedu.

Il secondo Capitolo prende spunto dalla considerazione dei mutamenti della comunità internazionale, verificatisi a seguito del processo di decolonizzazione. L'indipendenza di nuovi Stati del mondo, ha lanciato una sfida all' Occidente: il tema della cooperazione allo sviluppo (ritenuto quasi un dovere degli Stati più sviluppati verso quelli

meno sviluppati) si lega a doppio filo con il tema della promozione della democrazia e dei diritti umani. Da un filone di studi sviluppatosi in America Latina, si diffonde infatti, un concetto di sviluppo multilivello secondo cui l'aiuto allo sviluppo implica necessariamente l'aiuto per il raggiungimento di governi democratici e per un'efficace tutela dei diritti fondamentali (pratiche sconosciute ai c.d. sistemi terzomondisti), ben al di là quindi di un mero sviluppo economico.

E' proprio a questo nuovo concetto di sviluppo che hanno fatto riferimento tanto l'Unione europea quanto le Istituzioni finanziarie internazionali nella gestione dei loro rapporti con gli Stati terzi. In particolare, il ruolo di tali attori verrà considerato in relazione ai loro rapporti con gli Stati Terzi ed in merito alla cooperazione allo sviluppo.

Il lavoro ha cercato di evidenziare luci ed ombre della c.d. condizionalità: con essa, la concessione di aiuti economici ai paesi più bisognosi viene subordinata al rispetto da parte di questi ultimi, della democrazia e dei diritti umani. Nel contesto europeo, la condizionalità compare per la prima volta nella prima versione della Convenzione di Lomè nel 1972, stiupulata dalla Comunità europea con gli Stati ACP (Africa, Caraibi, Pacifico). Se da un lato l'uso di tale strumento ha portato progressivamente a risultati positivi (grazie ad una sua formulazione più attenta a considerare le esigenze della popolazione degli Stati terzi), molti dubbi restano ancora sull'idea stessa di condizionalità. Se i diritti umani sono davvero così importanti a livello universale, perchè essi non si sono ancora affermati come autonomi principi, dotati di forza propria? Se un attore regionale come l' Unione Europea condiziona l' aiuto economico o la membership ad essa, all' attuazione di valori e principi ritenuti fondamentali per il mondo occidentale, quanto tali diritti potranno essere sentiti come prioritari in Stati Terzi diversi per tradizione, cultura e storia? E soprattutto, se tali diritti non nascono come intrinsecamente connessi con una nazione, saranno mai realmente rispettati? In caso contrario, il mancato rispetto della condizionalità, è efficacemente sanzionato dall'Unione Europea?

Analoghe problematiche vengono affrontate nel IV Capitolo. Dopo una disamina storico-normativa circa la nascita e l'evoluzione delle Istituzioni create a Bretton Woods nel 1944 (Fondo Monetario Internazionale, attuale Banca Mondiale e Gatt 1947, ora Organizzazione Mondiale del Commercio) e a cui è dedicato il Capitolo III, si valuterà – in un'ottica comparata – il contributo che le suddette Istituzioni hanno dato alla cooperazione finanziaria internazionale.

La concessione degli aiuti economici, anch'essa subordinata a meccanismi condizionali, solo apparentemente tiene in considerazione l'importanza dei diritti umani, mancando un reale coinvolgimento della società civile e dei governi nazionali degli Stati beneficiari degli aiuti. Da qui le numerose critiche di scarsa trasparenza e di imposizione di rigidi piani di risanamento economico che ruotano intorno al c.d. Washington consensus.

Critiche che si espandono quando l'attenzione si rivolge all'Organizzazione Mondiale del commercio nata dagli accordi di Marrakesch del 1995. Nessuna disposizione normativa di tale Organizzazione contempla i diritti umani, ma la crescente importanza che questi ultimi hanno assunto sulla scena mondiale, ha spinto gli studiosi ad interrogarsi sul rapporto tra diritto internazionale commerciale e diritto internazionale dei diritti umani. E' ammissibile che in un mondo sempre più dominato dai rapporti di interdipendenza economica tra gli Stati, la principale istituzione internazionale preposta a regolamentare tali relazioni, non prenda in considerazione i diritti dell'uomo? A tale problematica è interamente dedicato il terzo paragrafo dell'ultimo Capitolo: si passeranno in rassegna le principali posizione dottrinali, volte soprattutto a suggerire un'interpretazione estensiva delle clausole dell'Accordo Gatt-Omc che consentono di derogare ai principi fondamentali del sistema stesso. La giustificazione di tali deroghe dovrebbe basarsi eminentemente sulla considerazione che non sempre una liberalizzazione indiscriminata del commercio, rappresenti la soluzione migliore per i Paesi in Via di sviluppo. Il problema principale

sta, quindi, nell'individuare nel sistema OMC degli strumenti attraverso i quali dare rilevanza ai diritti umani nei rapporti commerciali tra gli Stati membri, tenendo conto delle eventuali conseguenze negative che tali misure potrebbero avere nei confornti degli Stati che le subiscono. Il rischio che si corre, infatti, è che alcuni Stati usino gli strumenti commerciali a loro disposizione per tutelare "eticamente" i diritti umani ma "materialmente" i propri interessi economici. Si verificherebbe così una pericolosa condizionalità: si potrebbero negare i benefici economici (accordati senza discriminazioni secondo i principi base del Gatt – Omc) e attuare pratiche protezionistiche nei confronti di tutti quegli Stati ritenuti colpevoli d violare i diritti umani in settori rilevanti del commercio internazionale (servizi, agricoltura e proprietà intellettuale).

Da ultimo, si metterà in evidenza una delle più gravi lacune dell' intero sistema dei diritti umani: l' assenza di meccanismi giuridici internazionali uniformi che consentano agli individui di rivendicare la violazione subita e di vedere efficacemente sanzionati i responsabili di tali violazioni, ossia gli Stati.

Sul piano internazionale, infatti, si assiste ad una sostanziale antinomia rappresentata dal fatto che è la sovranità dello Stato che si oppone a forme di sindacato internazionale su come i singoli Stati si comportano verso i propri cittadini. Sono proprio gli Stati, infatti (cioè i maggiori violatori dei diritti umani) gli enti cui rivolgersi per ottenere il rispetto dei diritti dell'uomo. Gli spazi riservati ai singoli individui, sono residuali: solo il Comitato Internazionale dei diritti civili e politici, istitutito nell'ambito del citato Patto delle Nazioni Unite del 1966, consente la possibilità di avanzare "comunicazioni individuali", ma il Comitato potrà reagire con una semplice raccomandazione agli Stati accusati.

Sul piano regionale, invece, di indubbio valore positivo resta l'istituzione giuridica prevista dalla Cedu, ossia la Corte europea dei diritti umani: ad essa potendosi rivolgere tutti i singoli che (una volta esperito i mezzi di ricorso interni) vogliano denunciare la violazione di

diritti fondamentali. La Corte, accertata la responsabilità dello Stato potrà tuttavia procedere emettendo una sentenza che gli Stati sono sì obbligati ad "osservare" ma che di fatto si traduce in una parziale riparazione della situazione ex-ante, oppure in un'equa soddisfazione alla parte lesa. L'individuo, quindi, ancora una volta si trova stretto entro la morsa di un compromesso: tra il proprio diritto di rivendicare ed ottenere giustizia per una violazione subita, e le esigenze di rispettare la sovranità di quello stesso Stato che ha commesso la violazione e che "dovrebbe" riparare.

Da un punto di vista settoriale, invece, nell'ambito delle Istituzioni finanziarie internazionali, l'unica esperienza positiva è rappresentata dalla Banca Mondiale: la previsione di un organo quasi-giurisdizionale (non dotato di poteri vincolant) come l'Inspection Panel, ha consentito negli ultimi anni di porre sotto controllo l'attività della Banca. Tale istituto rappresenta un foro indipendente, permanente e formale per *gruppi* di privati cittadini che reputino che i loro diritti o interessi siano stati lesi o possano essere direttamente lesi da un progetto finanziato dalla Banca, a motivo del fatto che la Banca mondiale non abbia rispettato o probabilmente non rispetterà le sue stesse politiche operative nella fase dell'elaborazione, della valutazione o dell'implementazione dei progetti.

Ciò che emerge con forza, dunque, è l'idea di un sistema dei diritti umani ancora troppo legato ad una logica stato-centrica piuttosto che realmente umano-centrica come la stessa *ratio* dei diritti umani vorrebbe.

CAPITOLO I

Lo sviluppo dei diritti umani dalla CE all'UE.

1. Genesi e storia dei diritti umani: dal contesto internazionale a quello comunitario.

La marcia dei diritti umani verso una loro affermazione a livello universale affonda le proprie radici nelle grandi Rivoluzioni settecentesche che riconoscono per la prima volta il valore e l'importanza dell'individuo in quanto tale. La tutela di simili diritti è a lungo rimasta un affare interno agli Stati: ognuno se ne occupava a suo modo, secondo un principio westfaliano in virtù del quale ogni governo è sovrano in casa propria.

In tal senso si può affermare che l'evoluzione storico-giuridica positivamente subita dai diritti umani, evidenzia uno sviluppo di questi ultimi come contraltare al potere assoluto degli Stati nazionali.

Al termine del primo conflitto mondiale, si decise di ristrutturare i rapporti internazionali con l'intento di prevenire ricadute in simili barbarie a danno dell'intera umanità. Si creò così la Società delle Nazioni, destinata – nelle speranze dei suoi fondatori – a bandire per sempre la violenza e indirizzare le relazioni internazionali lungo i binari di una pacifica convivenza. Furono gli Stati Uniti e la Francia ad insistere affinchè il principio democratico di autogoverno venisse considerato come criterio essenziale ai fini dell'ammissione di nuovi soggetti nella

Società delle Nazioni [1]. In effetti, l'articolo 1, secondo paragrafo del Patto istitutivo della Società, stabiliva che potevano esservi ammessi gli Stati, i *dominions* britannici e perfino le colonie, purchè fossero "*fully self – governing*".

Nel 1919, quindi, non è tanto l'osservanza dei diritti umani, quanto l'ossequio ad alcuni di questi diritti (specificatamente solo quelli attinenti con la libera scelta della forma di governo) ad essere considerato decisivo per distinguere tra "Stati civili" e "Stati estranei" e come tali non ammissibili al *club* della Società delle Nazioni.

Gli anni immediatamente successivi al Secondo conflitto mondiale, sono da annoverarsi tra i più fertili per l'attenzione dedicata ai diritti fondamentali della persona [2]. Si afferma progressivamente, a partire dalla nascita dell'ONU, l'idea che il rapporto tra lo Stato e i suoi cittadini non riguardi più solamente i governi nazionali, ma debba investire anche l'intera comunità internazionale [3].

Le Nazioni Unite, nate con l'intento di mantenere la pace e la sicurezza internazionale e certe che ciò non potesse avvenire prescindendo da una tutela concreta ed efficace della dignità umana, furono in prima linea nel promuovere strumenti giuridici utili al riconoscimento dell'importanza dei diritti dell'uomo.

Gli articoli 1 (par. 3); 13 (lett. b); 55 (lett. c); 62 (par.2); 68 e 76 (lett.c), contenuti nella Carta di San Francisco del 24 ottobre 1945, rappresentano i primi riferimenti normativi dedicati ai diritti dell'uomo e dei popoli [4].

La gravità ed il clamore suscitati dai crimini perpetrati durante la Seconda Guerra Mondiale furono tali che, per la prima volta, si istituirono dei Tribunali incaricati di perseguire individualmente coloro

---

[1] Cassese Antonio & Gaeta Paola, "*Le sfide attuali del diritto internazionale*", Il Mulino – Bologna, 2008, pp. 315.

[2] Si precisa che non rientra nello scopo del presente lavoro approfondire il dibattito –per lo più filosofico - circa l'uso corretto tra espressioni come "diritti umani", "diritti della persona", "diritti dell'uomo", "diritti dell'individuo". In tale sede si useranno indistintamente queste espressioni, sulla base dell'assunto che ci si riferisce ad un nucleo di diritti riconosciuti all'essere umano in quanto tale.

[3] Alston Philip, Goodman Ryan, Steiner Henry J., "*International Human Rights in context: law, politics, morals*", Oxford – University Press, 3th Edition, 2008.

che si erano resi responsabili di quegli atti. Secondo una formula molto popolare tra gli storici " *A Norimberga e Tokyo i vincitori hanno processato e condannato i vinti*", sostenendo che la legittimità del loro agire trovasse fondamento nel fatto che i crimini compiuti offendevano la coscienza di tutto il genere umano [5].

La normativa internazionale, superando le barriere dei singoli ordinamenti, si è tradotta via via con gli anni, in atti internazionali che hanno oggi ad oggetto l'universalità dei diritti spettanti alla persona e che ne pongono l'obbligo di tutela all'interno di ogni Stato [6].

L'Assemblea Genarale dell'ONU approvò il 10 dicembre 1948 la *Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo* alla quale fece seguito – nel 1952 – la firma della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU) [7]. Questi primi documenti servivano ad impegnare gli Stati firmatari a rispettare un nocciolo di diritti: lo scenario globale cambiava vertiginosamente, ma i principi sui diritti umani sarebbero rimasti immutati. Allo stesso tempo si lanciava un messaggio importante a tutti i governi del pianeta ossia che

---

[4] Il testo completo della Carta di San Francisco è disponibile *on–line* all'indirizzo: http://www.un.org/en/documents/charter/html.

[5] La letturatura storica dedicata alla ricostruzione del cammino dei diritti umani è molto vasta: Bhargava Gopal (Ed.), "*Human Rights: concern and future*", Dehli – Kalpaz Publications, 2001, pp. 328; Campell Tom (Ed.), "*Protecting human rights: instruments and institutions*", Oxford University Press, 2003, pp. 344; Chrestia Philippe, "*L'influence des droits de l'homme sur l'évolution du droit International contemporain*", in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1998, Vol. 10, pp. 715-738; De Stefani Paolo & Laita Francesco, "*La tutela giuridica internazionale dei diritti umani: casi e materiali*", Cedam – Padova, 1997; Donnelly Jack, "*Universal human rights in theory and practice*", 2th Edition – Cornell Univeristy, 2003, pp. 287; Douzinas Costas, "*The end of human rights*", Hart Publishing – 2000, pp. 397; Freeman Michael, "*Human Rights: an interdisciplinary approach*", Blackwell Publishing Company – 2002, pp. 195; Hannun Hurst, "*International human rights: problems of law, policy and practice*", Late Richard – Lillich Edition, New York – Aspen, 2006, pp. 1176; Ishay Micheline R., "*The history of human rights from ancient times to the globalization era*", Berkeley – University of California Press, 2004, pp. 451; Mac Eldowney John F. (Ed.), "*Human rights in transition*", Lang – 2003, pp. 231; Symonides Janusz (Ed.), "*Human Rights: concept and standards*" – Dartmouth – Ashgate, 2000, pp. 373; Watson James Shand, "*Theory and Reality in the International protection of human rights*", Ardsley –New York, Transnational Publications, 1999, pp. 333;

[6] Lo Iodice Aldo, " *Diritto internazionale e diritto dell'umanit*à", Giuffrè Editore, 2001, pag. 297.

[7] Per i testi completi sia rinvia al sito: http://www.un.org/en/documents/udhr.html per la Dichiarazione Universale dei diritti umani e al sito:http://www. Echr.coe.int/nr/rdonlyres/english.pdf per la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

una parte significativa della Comunità internazionale reputava quei diritti, validi sopra ogni cosa [8].

A dimostrazione di ciò vengono siglati nel 1966 i Patti Internazionali: sui diritti civili e politici uno, su quelli economici, sociali e culturali l'altro. Mentre la Dichiarazione universale del 1948 è la prima declinazione organica in termini di "raccomandazione" e non di obbligo giuridico, con i due Patti – entrati in vigore nel 1976 – si arrivò ad una positivizzazione giuridica dei diritti umani su scala globale.

Tali documenti contengono i principi fondamentali del cosiddetto "diritto internazionale dei diritti umani", costituito da principi inderogabili, con la conseguenza di rendere nullo qualsiasi atto contrario a detti principi [9] .

L'internazionalizzazione dei diritti umani deve, pertanto, intendersi alla luce di:

- un riconoscimento formale dei diritti fondamentali delle persone e delle comunità umane mediante norme giuridiche internazionali;
- un' organizzazione internazionale, di matrice sia intergovernativa sia non governativa, deputata a promuovere e garantire l'attuazione delle suddette norme;
- una politica internazionale e le singole politiche estere, che attorno ai primi due ordini di elementi si dipanano.

I Patti Internazionali, unitamente alle successive Dichiarazioni sui diritti politici della donna (1953 [10]) e quella sui diritti del fanciullo (1959 [11]), segnano una generale tendenza alla "settorializzazione" della materia e ad una regionalizzazione degli strumenti normativi. Si pensi alla Convenzione interamericana sui diritti dell'uomo del 1969 e alla Convenzione africana del 1981 [12].

---

[8] Papisca Antonio, "*I diritti economici, sociali e culturali nel sistema delle relazioni internazionali*", in *Pace e Diritti umani*, 1998, pp. 30- 53.
[9] Papisca Antonio, *op. cit.*, pag. 46.
[10] Dichiarazione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 31 marzo 1953.
[11] Dichiarazione adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1959.
[12] Di Franco Paolo, "*Il rispetto dei diritti dell'uomo e le 'condizionalità' democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*", in *Rivista di diritto europeo*, Vol. 3,

In presenza di un *corpus* (ormai) organico di norme internazionali e di una crescente mobilitazione popolare in ogni parte del mondo per la sua implementazione, considerata inoltre la *ratio* del riconoscimento dei diritti umani – a qualsiasi livello esso trovi positivizzazione giuridica- , deve ritenersi che nell'ordinamento giuridico internazionale abbia preso vigore un nuovo principio generale, *humana dignitas servanda est*, da aggiungersi ai più noti *pacta servanda sunt* e *consuetudo servanda est* [13].

Negli anni, quindi, le Nazioni Unite sono riuscite a passare da un concetto statico dei diritti umani (concepito come uno dei mezzi per il raggiungimento della pace internazionale) ad una dottrina dinamica, che arriva perfino ad incoraggiare lo scontro nonché il sovvertimento dello *status quo*, allo scopo di introdurre la giustizia sociale e il rispetto della dignità umana.

La logica dei diritti umani, nasce, dunque, per delegittimare quegli Stati che violano tali diritti. Questi ultimi servono per stabilire quali spazi di libertà gli apparati statali devono lasciare agli individui; entro quali limiti è ammissibile comprimere - in determinate circostanze - quegli spazi; quali caratteri devono rivestire le strutture statali per risultare conformi agli *standards* accettabili nel mondo.

Il codice internazionale dei diritti umani, è stato calato in un sistema di rapporti internazionali la cui logica strutturale – *statocentrica* – è diametralmente opposta a quella – *umanocentrica* – tipica dei diritti umani. Il principio di sovranità degli Stati si contrappone al principio di sovranità della persona umana: il diritto degli Stati all'integrità territoriale è antitetico rispetto al diritto dei popoli all'autodeterminazione [14].

La breve carellata tracciata, rivela che i diritti umani si sono ritagliati spazi irreversibili nello scenario internazionale, con conseguenze inevitabili sia sul piano politico che culturale. Politico, perchè se i governi hanno deciso di impegnarsi a sottoscrivere documenti di portata universale, essi hanno poi dovuto giustificare dinanzi

1995, pag. 546; Meron Theodor, "*Human Rights in International Law*", Oxford – Clarendon Press, 1994, pag 229- 232.

[13] Papisca Antonio, *op. cit.*, pag. 32

all'opinione pubblica interna e mondiale le eventuali violazioni di tali diritti. Culturale, perchè da questo momento in poi, il dibattito sulla tutela dei diritti dell'uomo, continuerà ad essere al centro della vita dei governi nazionali e dell'ordine globale [15].

I diritti umani hanno alla base un generoso desiderio di unificare il mondo, prescrivendo precise linee direttrici da osservare: in questo essi si propongono l'ambizione di indicare i valori (il rispetto della persona come tale) e i disvalori (la negazione della dignità di ciascuno) che tutti gli Stati dovrebbero prendere come criteri discriminanti nelle loro azioni.

Il percorso aperto dalla Dichiarazione Universale dei diritti umani ha consentito di creare una "coscienza umana", una comunità di intenti, segnalando una presenza così forte dei diritti della persona, da non poter essere ignorata.

Anche la Comunità Europea, nata nel fervore degli anni '50, non potè fare a meno di confrontarsi con questa realtà. Come noto, i Trattati Istitutivi non contenevano alcun catalogo dei diritti fondamentali, ad eccezione di quei diritti ritenuti strettamente necessari al perseguimento della finalità economica che ne era il fondamento, ovvero la realizzazione di un mercato unico: la libera concorrenza, la libertà di circolazione delle merci, dei capitali, dei lavoratori e la libertà di stabilimento. In tal senso, correttamente in dottrina si parla di "*diritti comunitari fondamentali*" piuttosto che di "*diritti umani universali*" [16].

Ma - come detto - l'attenzione mostrata dal contesto internazionale verso una sempre maggiore considerazione dei diritti dell'uomo, insieme alla progressiva espansione del raggio di azione della Comunità Europea, hanno reso quasi necessario un dibattito circa la possibilità che anche la Comunità si dotasse di efficaci norme a tutela della persona [17].

---

[14] *Idem*, pag. 50.
[15] Alston Philip & altri, *op. cit.*, pag. 126.
[16] Clapham Andrew, Cassese Antonio & Weiler J. H. H., "*The human rights challenge: human rights and European Community. Methods of protection*", Baden –Baden, Nomos- 1991, Vol. II, pag. 34
[17] *Cfr.*, Risoluzioni del 27 aprile 1979, del 9 luglio 1991, del 18 gennaio 1994, del 17 maggio 1995, del 13 marzo 1996 (in GUCE dei rispettivi anni).

1.1 Dall' "agnosticismo" della Corte al riconoscimento dei diritti dell'uomo come principi fondamentali dell'ordinamento comunitario.

I Trattati istitutivi delle Comunità europee, sia quello di Parigi come pure i successivi di Roma, coerentemente con l'approccio economico del processo di integrazione, non contenevano alcun riferimento al probema dei diritti umani. Tuttavia, apparve presto evidente che il silenzio dei Trattati istiutivi in questa materia comportava di fatto , per gli atti comunitari, una sorta di immunità da qualsiasi meccanismo di controllo sul rispeto di tali diritti, fosse esso nazionale (operato dalle Corti costituzionali) o internazionale (svolto, ad esempio, dal sistema della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo). In altre parole, ogni qual volta la competenza passava dagli Stati membri alla Comunità, essa veniva sottratta ad ogni forma di controllo ed eventuali atti lesivi dei diritti umani adottati in virtù di quella competenza restavano privi di controllo giurisdizionale. La giurisprudenza comunitaria confermava e – giustificava – l'esistenza di questa grave lacuna: nella nota sentenza *Stork* [18] la Corte di Giustizia aveva rifiutato di pronunciarsi sulla validità di un atto comunitario sulla base dei diritti umani protetti dalle costituzioni nazionali , perchè questo avrebbe potuto mettere a repentaglio il principio del primato del diritto comunitario sul diritto interno degli Stati membri.

Occorrerà attendere dieci anni perchè la Corte, pur senza modificare tale orientamento, mostri una maggiore sensibilità per l'importanza della tutela dei diritti umani nel sistema giuridico comunitario.

[18] Sentenza *Stork c. Alta Autorità* CECA (causa 1/58), del 4 febbraio 1959, in *Raccolta*, pag. 43 ss.

E' del 1969 la sentenza *Stauder* [19] che include i diritti umani tra i principi generali del diritto comunitario che, come ormai ampiamente sostenuto dai giuristi, costituiscono una fonte non scritta di tale diritto [20]. Chiamati in via pregiudiziale ad apprezzare la validità di un provvedimento della Commissione, i giudici di Lussemburgo lo ritennero privo di elementi tali da "*pregiudicare i diritti fondamentali della persona*" ma affermarono che quei diritti "*fanno parte dei principi generali dell' ordinamento comunitario di cui la Corte garantisce l'osservanza*". All'anno successivo risale, invece, la pronuncia resa dalla Corte nel caso *Internationale Handelsgesell*, nella quale la Corte, dopo aver escluso che si imponga il rispetto delle norme costituzionali degli Stati membri in tema di libertà fondamentali, ha affermato: "*E' tuttavia opportuno accertare se non sia stata violata alcuna garanzia analoga, inerente al diritto comunitario. La tutela dei diritti fondamentali costituisce, infatti, parte integrante dei principi giuridici generali di cui la Corte di giustizia garantisce l'osservanza. La salvaguardia di questi diritti, pur essendo informata alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, va garantita entro l'ambito della struttura e delle finalità della Comunità*" [21] . Merita un breve approfondimento il concetto di "*tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*". L'origine di tale formula si ricava dall'art. 215, comma 2 del Trattato Cee, in cui si sostiene che i danni causati dalle Istituzioni e dagli agenti della Comunità

[19] Per una disamina completa della giurisprudenza della Corte *cfr*. Strozzi Girolamo, "*Diritto dell'Unione Europea. Parte Istituzionale. Dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*", 2009, IV Edizione - Giappichelli Editore – Torino, pp. 460; Spielmann, Dean, "*Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementarities"*, in Alston Philip Edition, *The European Union and Human Rights* 1999, pp. 331; Mancini Federico, *op. cit*.; Rottola Alessandro, *op. cit.*; Leclerc S., Akandji – Kombé J.F., Redor M.J., (a cura di), "*L'Union européenne et les droits fondamentaux*", Bruxelles, 1999, pp. 268; Marcoux Liu, "*Le concept de droits fondamentaux dans le droit de la Communauté économique européenne*", in *Revue de droit International et de droit comparé*, 1983, pp. 719- 727; Mowbray Alastair, "*Cases and materials on the European Convention on Human Rights*", Oxford University Press, 2007, pp. 552;

[20] In merito alla posizione di detti principi generali nel sistema delle fonti comunitarie, essi si pongono al vertice dgli atti normativi, imponendosi all'osservanza tanto delle Istituzioni che degli Stati membri quando agiscono nel campo del diritto comunitario o adottano misure di applicazione del diritto comunitario e costituiscono anche parametri per il giudizio di legittimità degli atti normativi derivati. *Cfr*.Strozzi Girolamo, *op. cit*, pag. 219.

[21] Sentenza 17 dicembre 1970, causa 11/70 in *Raccolta*, par. 4, pag. 1135.

vanno risarciti "*conformemente ai principi generali comuni ai diritti degli Stati membri*". Di tale disposto normativo la Corte si avvalse quasi subito ben oltre i limiti della responsabilità extracontrattuale e, avendo in tal modo creato una nuova fonte di diritto, la utilizzò proprio nella materia dei diritti umani. In dottrina [22] ci si è chiesti se l'incorporazione dei diritti della persona tra i principi comuni significasse ad esempio che, per essere accolto in sede comunitaria, un diritto dovesse essere garantito dagli ordinamenti di tutti gli Stati membri; oppure se ciò volesse dire scegliere quale Stato tutela meglio un determinato diritto e in tal caso come avrebbe dovuto orientarsi la Corte, specie in materia di diritti economici e sociali, per i quali- notoriamente – il grado di tutela offertone in ogni singolo Stato, è diverso.

Il dibattito tra gli studiosi [23] ed il percorso che ha portato i giudici alla soluzione di tali dilemmi è stato particolarmente tortuoso e lungo, ma pare che oggi ci sia un accordo diffuso nel ritenere che "comune" sia solo il principio presente nel sistema di ogni Stato e che la Corte si muova verso la ricerca di *standards* massimi, minimi o medi di tutela. Il metro su cui essa misura le soluzioni che i vari sistemi le prospettano, è dato dallo spirito del Trattato e dalle esigenze di una comunità in via di costruzione. Ad essere prescelta, è quindi, la forma di protezione dei diritti della persona più conforme a tali criteri. I principi comuni cui la Corte si richiama, pertanto, non consistono nella soluzione ammessa in maniera concorde dal più gran numero di ordini giuridici, ma piuttosto in quella che appare come la migliore soluzione dopo uno studio critico delle soluzioni di diritto comparato. Un diretto riferimento agli strumenti internazionali arriva nel 1974 con la sentenza *Nold* [24]: la Corte venne

[22] Coppel Jason & O' Neill Aidan, "*The European Court of Justice: taking rights seriously?*", in *Common Market Law Review*, 1992, pp. 669- 681; De Salvia Michele, "*Lineamenti di diritto europeo dei diritti umani*", Cedam – Padova, 1991, pp. 132-153; De Witte Bruno, "*Le rôle passeé et futur de la Cour de Justice des Communautés européennes dans la protection des droits de l'homme*", sta in Alston Philip, Bustello Mara & Heenan James (Ed.), "*L'Union européenne et les droits de l'homme*", Bruxelles – Bruylant, 2001, pp. 895- 935.

[23] *Cfr.*, Grementieri Valerio, "*Il ruolo della Corte di Giustizia delle Comunità Europee per la protezione dei diritti fondamentali in Europa*", in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1979, pag. 6; Cannizzaro Enzo, *op. cit.*; Chiti Edoardo, *op. cit.*

[2424] Sentenza *Nold c. Commissione* del 14 maggio 1974, C. 4/73, in *Raccolta*, 1974, p. 491 e ss. Per un commento *cfr.*, Gaya Giorgio, *op. cit.*

invocata in merito alla tutela di un diritto di proprietà e di libertà di iniziativa economica rispetto ad una decisione della Commissione riguardante il funzionamento degli Uffici di vendita del carbone nella Ruhr. In tale pronuncia la Corte segnò due importanti passi avanti in merito alla tutela dei diritti dell'uomo: da una parte, infatti, sancì con fermezza di non poter "*ammettere provvedimenti incompatibili con i diritti fondamentali riconosciuti dalle costituzioni degli Stati membri*"; dall'altro, richiamò le indicazioni scaturenti dagli "*strumenti internazionali relativi alla tutela dei diritti dell'uomo a cui gli Stati membri hanno cooperato e aderito*" e per ciò stesso atti a fornire "*elementi di cui bisogna tener conto nell'ambito del diritto comunitario*". Nella sentenza in esame, tuttavia, la Corte chiarisce che *"...tali diritti non costituiscono prerogative assolute*", dovendo piuttosto essere considerati *"...nell'ambito della struttura e delle finalità della Comunità...*", con attenzione anche alla funzione sociale dei beni e delle attività prodotte, che possono quindi subire restrizioni giustificate dal perseguimento degli interessi generali della Comunità, purchè ad esserne lesa non sia la sostanza dei diritti stessi .

Da ciò deducendosi come la Corte abbia continuato a ritagliarsi uno spazio di sindacabilità di un atto comunitario in conflitto con un diritto fondamentale, tutelato da una norma nazionale. In realtà tale pronuncia è rimasta isolata e la dottrina concorda ormai nel ritenere che in materia di diritti dell'uomo, la Corte abbia inteso porre dei limiti chiari e precisi. Ad onor di cronaca, l'esplicito riferimento all'importanza dello strumento internazionale più completo in materia di diritti umani quale la CEDU verrà riconosciuto solo il 28 ottobre 1975 con la sentenza *Rutili* [25].

Ad un lavoratore italiano immigrato in Francia e coinvolto in conflitti sindacali e politici molto aspri, era stato interdetto l'ingresso in quattro dipartimenti, portando come giustificazione di tale provvedimento, la tutela dell'ordine pubblico. La Corte dichiarò che i limiti posti ai poteri statali in fatto di polizia degli stranieri dalle norme

[25] Sentenza del 28 ottobre 1975, C. 36/75, in *Raccolta*, 1975, p. 191 e ss.

comunitarie derivate, esprimono un principio più alto non ricavabile (qui si rinviene tutta l'importanza della sentenza) dagli "strumenti internazionali" genericamente intesi, ma consacrato nelle disposizioni di uno strumento internazionale specifico, ossia negli articoli 8-11 della Cedu e nell'articolo 2 del suo protocollo IV. Da dopo l'ultima ratifica di tale documento, operata nel 1974 dalla Francia, al pari degli Stati membri, la Comunità non può esercitare le proprie funzioni se non nell'osservanza dei diritti sanciti dalla Cedu: nella sentenza in questione, viene esplicitato che "*i diritti garantiti dalla Convenzione di Roma del 1950, possono essere limitati a salvaguardia dell'ordine pubblico solo nella misura in cui tale restrizione sia ammissibile in una società democratica*". Da tale sentenza in avanti, i riferimenti alla Cedu diventeranno sempre più ricorrenti, come pure le citazioni delle Corte Europea dei diritti dell'uomo. Per via giurisprudenziale e nel silenzio dei Trattati, vengono in tal modo riconosciuti numerosi diritti civii (rispetto della vita privata [26], libertà di espressione [27], libertà religiosa [28], diritto di soggiorno [29] o di espulsione [30]), diritti relativi alla posizione dell'individuo nei procedimenti giudiziari e amministrativi (diritto alla difesa [31], diritto all'equo processo [32], controllo giurisdizionale degli atti amministrativi interni [33], principio *nulla poena sine lege* [34] e dell'irretroattività della legge penale [35]) e diritti economici e sociali (

[26] Sentenza *National Panasonic* del 26 giugno 1980, C. 136/79, in *Raccolta*, 1980, p. 2033 e ss.
[27] Sentenza *VBVB-VBBB* del 17 gennaio 1984, C. 43/82, in *Raccolta* 1984, p. 19 e ss.
[28] Sentenza *Prais* del 27 ottobre 1976, C. 130/75, in *Raccolta* 1976, p. 1589 e ss.
[29] Sentenza *Rutili* del 29 ottobre 1975, C. 36/75, in *Raccolta* 1975, p. 1219 e ss.
[30] Sentenza *Royer* dell'8 aprile 1976, C. 48/75, in *Raccolta* 1976, p. 497 e ss.
[31] Sentenza *Transocean Marine paint association* del 23 ottobre 1974, C. 17/74, in *Raccolta* 1974, p. 1063 e ss.
[32] Sentenza *Dufay* del 1' aprile 1987, C. 257/85, in *Raccolta* 1987, p. 1561 e ss.
[33] Sentenza *Johnston* del 15 maggio 1986, C. 222/84, in *Raccolta* 1986, p. 1651 e ss.
[34] Sentenza *Hansen* del 10 luglio 1990, C. 144/90, in *Raccolta*, 1990, p. I-2911 e ss.
[35] Sentenza *Kirk* del 10 luglio 1984, C. 63/83, in *Raccolta*, 1984, p. 2689 e ss. Parte della dottrina ritiene che proprio tale caso rappresenti il primo vero riconoscimento di un'imporanza quasi vincolante delle norme CEDU e non meramente interpretative. La Corte ha attribuito sicuro valore ad una disposizione della Convenzione di Roma: il principio di irretroattività della norma penale, ricostruito oltre che in base alle norme nazionali anche alla luce dell'articolo 7 della Cedu.

diritto di proprietà [36], diritto alla scelta e alla pratica di una professione [37]).

A seguito di questa giurisprudenza, si riconosce quindi, come l'integrazione/incorporazione dei diritti fondamentali risulti pienamente conseguita nell'ordinamento dell'Unione, almeno nel senso che tale giurisprudenza si estende, oltre che alle istituzioni e agli atti dell'Unione (come sancito nella sentenza *Wachauf* [38]) alla stessa normativa degli Stati membri attuativa del diritto comunitario: ne resta preclusa la sola normativa nazionale priva di ogni legame con il diritto comunitario (sentenza *Kremzow* [39]), sottolineandosi in questo modo, come i diritti fondamentali di cui la Corte di Giustizia assicura la tutela sono sì libertà fondamentali ma pur sempre strumentali agli obiettivi economici dei Trattati [40].

Nelle successive sentenze [41] la Corte o si limita ad osservare che la CEDU non conferisce una tutela rilevante ai fini della risoluzione della causa, oppure che le disposizioni convenzionali non contengono indicazioni "*sufficientemente precise*" (caso *Hauer* [42]) o ancora che "*essa consente le limitazioni stabilite dalla normativa comunitaria*" (causa *National Panasonic* [43]). Infine nei casi Testa, Johnston e Azko II [44], la Corte rileva che la Convenzione di Roma non aggiunge nulla a quanto previsto dalla normativa comunitaria. In buona sostanza, quindi, dinanzi all'inesistenza di un espresso catalogo comunitario dei diritti da tutelare, in presenza di un orientamento giurisprudenziale che ha considerato i

[36] Sentenza *Nold c. Commissione*, *cit.*
[37] Sentenza *Testa, Maggio e Vitale* del 19 giugno 1980, C. 41/79, in *Raccolta*, 1980, pp. 1979 e ss.
[38] Sentenza del 13 luglio 1989, C. 5/88 in *Raccolta*, 1988, pp. 2609.
[39] Sentenza del 29 maggio 1997, C. 299/95, in *Raccolta*, 1995, p. I – 2695.
[40] Tesauro Giuseppe, "*I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*", in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992- Vol. 2, pp. 402- 426.
[41] *Cfr.* in particolare: *Dorca Marina*, sentenza del 28 ottobre 1982, cause 50-58/82, in Raccolta, 1982, pag. 3949 e ss. (il richiamo alla Cedu è ai paragrafi 10-11); *Sa Musique*, sentenza del 7 giugno 1983, cause 100-103/80, in Raccolta, 1983, pag. 1825 e ss. (nei paragrafi 6-7 la Corte esclude la rilevanza dell'articolo 6 della Cedu)
[42] Sentenza del 28 ottobre 1979, in *Raccolta*, pag. 3745, paragrafo 19.
[43] Sentenza del 15 marzo 1980, in *Raccolta*, apg. 2057 e ss., paragrafi 19-20.
[44] Rispettivamente: Sentenza del 19 giugno 1980, cause 41, 121 e 796/79, in *Raccolta*, 1980, pag. 1979 e ss, paragrafo 16; Sentenza del 26 giugno 1980, causa 136/ 79, in *Raccolta*, 1980, pag. 2033 e ss, paragrafo 18; Sentenza del 23 settembre 1986, causa 5/85, in *Raccolta*, pag. 3118, paragrafo 27.

diritti umani funzionali alle finalità poste a fondamento dei Trattati istitutivi, la Corte si è riservata la facoltà di "selezionare" quei diritti fondamentali che intendeva incorporare e tutelare nell'ordinamento comunitario in ragione della loro integrazione con le tradizioni costituzionali e con i fondamenti del sistema. L'atteggiamento tenuto dalla Corte di Giustizia, in pratica, corrisponde a quello di regola assunto nel ricostruire i principi generali sulla base delle norme degli Stati membri: comparare per poi scegliere la regola che meglio si adatta alle esigenze dell'ordinamento comunitario (*better law*) [45]. Conferma di ciò si ha nel caso Hauer [46], unica sentenza nella quale sono richiamate specifiche norme costituzionali: a Liselotte Hauer, era stato rifiutato il permesso di piantare una vigna, sulla base di un Regolamento comunitario. In simile occasione la Corte non si è richiamata né alla Cedu, né ad altri strumenti internazionali in materia di diritti fondamentali, ma si è limitata a ricordare che "*norme e prassi costituzionali consentono al legislatore di disciplinare l'uso della proprietà privata nell'interesse generale*" [47]. Ancora, nel 1998, con la sentenza *Grant* [48], la Corte ha ribadito l'autonomia del sistema comunitario, collocando la protezione dei diritti fondamentali, su un piano inferiore rispetto ai Trattati Istitutivi. E' stato precisato, infatti, a conferma di tutta la linea giurisprudenziale tenuta sino a tale momento, che i diritti umani tutelati dalla Corte, derivano dai principi generali del diritto comunitario: questi ultimi si pongono, quindi, come fonte autonoma di diritto e traggono la loro sostanzialità giuridica non solo dall'essere riconosciuti dagli ordinamenti costituzionali o dagli strumenti internazionali, ma dall'avere un'esplicita consacrazione nella giurisprudenza della Corte. In linea con ciò, la Corte si è sempre

[45] Gaya Giorgio, *op. cit*., pag. 582; Strozzi Girolamo, *op. cit.*, pag. 232

[46] Per una disamina più approfondita della Sentenza in questione si rimanda a Bellini Simona, "*La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario secondo la sentenza Hauer*", in *Rivista di diritto internazionale*, 1981, pp. 318- 327.

[47] Tra le pronunce più recenti, *cfr.* Sentenza OMEGA: la tutela della dignità umana in quanto valore fondamentale, viene assunta come parametro per motivare la restrizione ad una delle libertà fondamentali (nel caso di specie il divieto di esercitare un'attività economica) sancite dai Trattati. Sentenza del 14 ottobre 2004, C. 36/02, in *Raccolta* 2004, pp. 2481.

[48] Sentenza del 17 febbraio 1998, C. 249/96, in *Raccolta*, 1998, p. 2001 e ss.

"ostinata" ad affermare che un'eventuale contrasto tra un atto comunitario e norme interne – anche se relative ai diritti umani – non possa considerarsi condizione tale da inficiare la validità e l'efficacia dell'atto comunitario nello spazio interno degli Stati, alla luce della superiorità non già dei singoli, quanto del diritto comunitario.

Il costante riferimento alle norme CEDU, ha tuttavia reso quest'ultima, parte integrante del diritto comunitario ed il riferimento frequente alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo costituisce altresì un riconoscimento della autorità dell'interpretazione della Convenzione realizzata dallo specifico organo giurisdizionale che quest'ultima ha istituito.

A tal proposito appare d'obbligo una breve disamina circa il problema dell'adesione alla CEDU da parte della Comunità/Unione europea.

Sin dagli settanta il Parlamento europeo con più Risoluzioni [49] e la Commissione – con un Memorandum del 4 aprile 1979 [50] - si pronunciavano a favore di un'adesione della Comunità alla Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU) [51]. Il sistema CEDU sorge da un accordo tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa espressamente finalizzato alla tutela dei diritti umani, con contenuti e strumenti tipici del diritto internazionale: elenco dei diritti (poi aggiornato da una serie di Protocolli) riconosciuti a tutti i soggetti sottoposti alla giurisdizione degli Stati membri, creazione di un sistema di controllo (affidato alla Corte Europea dei diritti umani) finalizzato a comporre controversie tra Stati nonché, a determinate condizioni, tra individui e Stati.

Il tema della eventuale adesione alla Convenzione di Roma da parte della Comunità è stato sollevato dalla Commissione: degna di nota, a tal proposito, è la Dichiarazione congiunta firmata da Parlamento, Commissione e Consiglio nel 1979 a Lussemburgo [52], nella quale le tre

[49] *Cfr.*, Risoluzioni del 27 aprile 1979, del 9 luglio 1991, del 18 gennaio 1994, del 17 maggio 1995, del 13 marzo 1996 (in GUCE dei rispettivi anni).
[50] Testo disponibile sul sito: http://europeanrights.eu/getfile.1979.pdf.
[51] La Convenzione è stata firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953. Il testo è disponibile sul sito del Consiglio d'Europa (coe) all'indirizzo: http://conventions.coe.int/Treaty/ita/treaties.html.
[52] *Cfr.* GUCE C. 103 del 27 aprile 1979, par.1.

istituzioni dopo avere ribadito che la Comunità si fonda sul principio dell'osservanza del diritto, si impegnano nell'esercizio dei propri compiti "*al rispetto dei diritti fondamentali, quali risultano in particolare dalle costituzioni degli Stati membri, nonché dalla CEDU*". Si prospettava l'idea di un "protocollo di adesione" nel quale risolvere i molteplici problemi determinati dalle diversità derivanti dal modo di essere di una tradizionale convenzione multilaterale, aperta agli Stati europei, e dalla peculiare situazione dell'ordinamento comunitario. E' chiaro, infatti, che non si poteva realizzare una "adesione" nel senso classico dell'espressione.

La CEDU, infatti, era aperta soltanto agli Stati e – per definizione – la Comunità o l'Unione Europea non possiedono tale requisito. Di fronte, tuttavia, all'incalzare delle sollecitazioni, si è sviluppato un orientamento favorevole all'adesione, che ha portato alla formulazione della richiesta di parere della Corte, con la quale il Consiglio chiede se l'adesione della comunità europea alla Convenzione "...*sarebbe compatibile con il Trattato che istituisce la Comunità*".

Sino a tale momento, la Corte di Giustizia della Comunità Europea aveva sempre escluso la propria competenza in merito [53], ritenendo che non rientrasse tra i propri compiti quello di garantire il rispetto dei diritti posti a tutela dei singoli negli ordinamenti interni, ad essa spettando solo l'interpretazione e la corretta applicazione del diritto comunitario. Obiettivo primario della Corte, infatti, era quello di difendere la libertà di azione dei neonati organi europei come condizione di un diritto comunitario autonomo. Il ragionamento presumibilmente seguito dall'organo giurisdizionale europeo potrebbe essere così riassunto: cosa rimarrebbe del diritto comunitario se il Consiglio e la Commissione fossero obbligati ad assicurare che ogni misura da loro emanata è in regola con le garanzie costituzionali dei sei Stati membri

[53] *Cfr*. Parere n. 2/94 del 28 marzo 1996 reso dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee, disponibile *on-line* in lingua francese all'indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/lexuriserv.do?uri:fr.html. Per un'efficace commento a questo parere vedi Chiti Edoardo, "*La tutela dei diritti dell'uomo nell'ordinamento comunitario. Un commento*", in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 101- 1996, pp. 959- 965.

fondatori o addirittura con qualsiasi tipo di norma nazionale [54] ? Tuttavia, il progredire della disciplina internazionale posta a tutela dei diritti fondamentali, la veloce integrazione comunitaria e le pressioni di alcune Corti Costituzionali [55]- unitamente alle sollecitazioni da parte delle istituzioni comunitarie, spinsero la Corte a mutare orientamento. Si dice a tal proposito [56] che il *renvironment* messo in atto dalla Corte, sia da attribuirsi anche all'esigenza di colmare un emergente deficit democratico nella gestione della Comunità. L'irrilevanza dell'Assemblea di Strasburgo, lo sviluppo di organi non controllabili come il COREPER, la crescente burocratizzazione della Commissione, facevano sì che la produzione legislativa della Comunità presentasse poche similitudini con un processo democratico rappresentativo. Contro il rischio di un sistema di governo composto da funzionari nazionali ed europei, definire con precisione una *higher law* alla cui stregua sindacare gli atti delle istituzioni, divenne una priorità [57]. L'ampliamento delle competenze riconosciute con gli anni alla CE, infatti, comportava inevitabilmente una maggiore ingerenza del diritto comunitario sul diritto interno degli Stati [58]; da ciò ricavandosi un maggior numero di possibilità in cui una non corretta trasposizione a livello nazionale delle norme comunitarie, potesse causare violazioni dei diritti fondamentali dei singoli. Dinanzi a tale quadro, nell'analisi condotta per la redazione del parere 2/94 del 28 marzo 1996, la Corte conclude sull'ammissibilità della richiesta e

[54] Mancini Federico, "*La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di Giustizia delle Comunità europee*", in *Rivista Trimestrale di diritto e procedura civile*, 1989, pag. 5.

[55] Specificatamente: la Corte italiana ha affermato che "*l'ordinamento statale non si apre incondizionatamente alla formazione comunitaria, giacchè in ogni caso vige il limite del rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana*", Sentenza Frontini del 27 dicembre 1973, causa 183, in Foro Italiano, 1974, I, pag. 314 ss.. La Corte tedesca, invece, si è riservata "*il diritto di esaminare la conformità del diritto comunitario ai diritti fondamentali sanciti dalla Legge fondamentale*". Cfr. sentenza *Solange I*, del 29 maggio 1974. Per un commento alle due Sentenze, *cfr*., Scheuner Ulrich, "*Fundamental Rights in European Community Law and in National Constitutional Law. Recent decisions in Italy and in the Federal Republic of Germany*", in *Common Market Law Review*, 1975, pp. 171-191.

[56] Cannizzaro Enzo, "*Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le corti costituzionali italiana e tedesca*", in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, pp. 377.

[57] Strozzi Girolamo, *op.cit.*

conferma che "*...i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto dei quali (la Corte) garantisce l'osservanza*" e che "*il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce un requisito di legittimità degli atti comunitari*", ma conclude col ritenere che l'adesione alla Convenzione "*determinerebbe una modificazione sostanziale dell'attuale regime comunitario di tutela dei diritti dell'uomo, in quanto comporterebbe l'inserimento in un sistema istituzionale internazionale distinto, nonchè l'integrazione del complesso delle disposizioni della Convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario*". La Corte ritiene, dunque, che le necessarie modifiche avrebbero "carattere costituzionale" e che pertanto l'articolo 300 non è utilizzabile, ma sarebbe necessaria una modifica del Trattato. Da questi argomenti, schematicamente riferiti, la conclusione della corte fu nel senso che "*allo stato attuale dei diritto comunitario, la comunità non ha competenza per aderire alle Convenzione*". [59]

Negli anni a seguire il progetto di adesione è stato ripreso nel Progetto di Costituzione per l'Europa (art. 9) nel quale era inserito un esplicito paragrafo 2 che impegnava l'Unione ad aderire alla CEDU, pur precisando che tale adesione non avrebbe modificato le competenze dell'Unione stabilite dalla Costituzione stessa. Tuttavia i referendum indetti da Francia e Olanda nel maggio del 2005 in merito alla ratifica del Trattato costituzionale europeo hanno dato esito negativo, affossando così l'ambizioso progetto avviato con tanta enfasi. Dopo un "periodo di riflessione" di recente si è giunti all'approvazione del Trattato di Lisbona [60]: esso si compone di due parti, il "Nuovo Trattato che modifica il Trattato sull'Unione europea" e il "Trattato sul funzionamento della Comunità europea", entrambi con identico valore giuridico. Il Trattato di Lisbona non si sostituisce ai trattati esistenti ma si limita a modificarli.

---

[58] Sorensen Max, " *Punti di contatto tra la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo ed il diritto delle Comunità europee*", in *Rivista di diritto europeo,* 1978, pp. 163 – 172.
[59] Per un'analisi del parere 2/94, *cfr.*, Zanghì Claudio, "*Un'altra critica al parere 2/94 della Corte sull'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*", in *Scritti in onore di Federico Mancini*, Milano, 1998, Vol. II, pp. 1101.
[60] Firmato a Lisbona dai 27 Stati membri dell'Unione il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1' dicembre 2009. I Trattati saranno due: il *Trattato sull' UE* (nuovo TUE) e

Per quanto qui interessa, è opportuno notare che il Nuovo Trattato modificativo recepisce sostanzialmente – pur talora con diverso risalto – le novità più importanti sancite nel "fallito" Trattato cosituzionale. Così, l'art. 6/2 del riformato Trattato UE prevede che l'Unione aderisca alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e che tale adesione non modifica le competenze dell'Unione come definite nei Trattati stessi. In questo modo è stata inserita la norma che offre la base legale per l'adesione dell'Unione alla Convenzione; quella base legale, che la Corte UE aveva ritenuto allora inesistente nel suo parere 2/94 [61]. Tuttavia, il Trattato di Lisbona, a differenza del Trattato costituzionale, prevede che la decisione per l'adesione sia presa all'unanimità, il che probabilmente ne ritarderà l'adozione. Il negoziato per l'adesione dovrà comunque essere condotto con estrema cautela. Come del resto si desume anche dal tenore del protocollo allegato al Trattato di riforma, dovrà infatti trovarsi un (non facile) equilibrio fra due diverse esigenze: da un lato di salvaguardare le peculiarità dell'ordinamento comunitario e la sua autonomia e dall'altro di preservare i rapporti fra gli Stati membri e la Cedu [62].

Concordando con le parole di Antonio Tizzano [63], si può certamente affermare che nessun'altra istituzione comunitaria abbia svolto, come la Corte di Giustizia europea, un'azione così incisiva e determinante nel connotare le caratteristiche del sistema giuridico comunitario, nell'imprimere una straordinaria accelerazione all'evoluzione di tale sistema e nell'indirizzarla verso il processo di integrazione. Attraverso un'esperienza giurisdizionale che – a prescindere

---

il *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE). Il testo completo è consutabile on-line all'indirizzo: http://europa.eu/lisbon_treaty.pdf.

[61] La norma del nuovo Trattato non menziona i Protocolli aggiuntivi alla CEDU ed occorre ritenere che la decisione di aderire ad uno o più di essi debba essere presa eventualmente in seguito, dopo l'adesione alla Convenzione. Un aspetto specifico ai Protocolli è rappresentato dal fatto che non tutti gli Stati membri li hanno ratificati tutti. Merita menzione il fatto che nei Protocolli si trovano riconosciuti diritti di particolare rilievo in generale ed in particolare per il diritto dell'Unione: tra gli altri, il diritto di proprietà (articolo 1 Prot.1) e l'interdizione generale di ogni discriminazione (Prot.12).

[62] Sulle implicazioni della futura adesione dell'UE alla Cedu torneremo anche nel successivo paragrafo del presente lavoro.

dai giudizi di merito – resta unica e straordinaria, la Corte ha inciso in modo profondo e determinante sulla complessiva configurazione del sistema comunitario, dando organicità e coerenza a tale sistema, ricostruendolo come un ordinamento giuridico autonomo e compiuto, rilevandone quei principi qualificanti che rendono oggi l'ordine giuridico comunitario, uno dei più originali. In tal senso sarebbe più corretto definire il ruolo giocato dalla Corte come "strutturale", perchè ha fatto del diritto un elemento "costitutivo" del processo di integrazione europea. Ciò vale ancor di più proprio alla luce del suo cammino evolutivo in materia di diritti umani: superando il suo "agnoticismo" [64] iniziale, la Corte ha riconosciuto per incorporazione tra i principi generali e - sebbene alle condizioni da essa di volta in volta stabilite - l'importanza dei diritti fondamentali dell'uomo. Si coglie in ciò una sostanziale differenza rispetto al contesto internazionale: in ambito comunitario il riconoscimento dell'importanza dei diritti umani non è stato intenzionale. Piuttosto, esso risulta derivato dagli sforzi giurisprudenziali della Corte, mirati originariamente a stabilire e cristallizzare il primato del diritto comunitario su quello nazionale.

2. Profili normativi della tutela dei diritti umani.

Se da un lato, indiscutibilmente, il ruolo giurisprudenziale è stato determinante per un riconoscimento formale dei diritti umani all'interno della Comunità Europea, dall'altro, la codificazione dei diritti dell'uomo è legata anche all'attivismo delle tre Istituzioni comunitarie. Importanti in tal senso si sono rivelati, ad esempio, i lavori del Parlamento Europeo in tema di revisione del Trattato di Roma: nel Progetto di Trattato dell'Unione Europea, noto come "Trattato Spinelli", adottato il 14 febbraio 1984, nel Preambolo viene configurata l'unificazione

[63] Tizzano Antonio, "*L'azione dell'Unione Europea per la promozione e la protezione dei diritti umani",* in *Diritto dell' Unione Europea*", 1999, pp. 149 – 167.
[64] Strozzi Girolamo, *op. cit.*, pag. 229; Tesauro Giuseppe, op. cit..

democratica dell' Europa sotto forma della progettata Unione e l'adesione ai principi della democrazia pluralistica, del rispetto dei diritti dell'uomo e della preminenza del diritto, intesi come fondamento di essa.

L'articolo 4, ai parr. 1, 2 e 3, sancisce la tutela dei diritti fondamentali quali risultano dai principi comuni delle costituzioni degli Stati membri, nonché dalla Cedu, mentre per i diritti economici, sociali e culturali, il riferimento va alla Carta Sociale europea. Non mancano, inoltre, le prospettive di adesione ai principali strumenti internazionali, come la CEDU e i due Patti delle Nazioni Unite del 1966. Il Progetto, include anche uno specifico meccanismo sanzionatorio, consistente nella sospensione dalla partecipazione alle istituzioni, da applicare nei casi di persistenti e gravi violazioni dei principi democratici o dei diritti fondamentali da parte di uno Stato membro (art. 4, par. 4; art. 44).

A livello normativo, l'importanza dei diritti della persona, viene in rilievo in due passi del Preambolo dell'Atto Unico Europeo, firmato nel 1986 [65], senza trovare, tuttavia, cristallizzazione nel testo stesso del Trattato. Si tratta di un semplice accenno nel quale gli Stati membri si dichiarano decisi a promuovere insieme i valori democratici, fondandosi sui diritti fondamentali riconosciuti in tutte le costituzioni e le leggi degli

stessi Stati, nella Convenzione Europea e nella Carta sociale europea; sempre nel Preambolo è precisato che la Comunità promuoverà i principi della democrazia e del rispetto dei diritti umani anche nelle relazioni esterne.

Si può affermare, quindi, che tali punti del Preambolo [66], rappresentano semplicemente una "motivazione strutturale" dell' intero sistema, che può considerarsi ispirato ai principi democratici e al rispetto dei diritti umani, ma non certo "retto" da tali criteri nella sua stessa essenza. Non vi è, pertanto, alcuna norma esplicitamente dedicata ai

[65] Il testo è disponibile *on line*, al seguente indirizzo: http://europa.eu/abc/treaties/archives/it/aue14a.html.
Per un commento, *cfr.*, Ubertazzi G. M., "*Atto Unico e tutela dei diritti dell'uomo*", in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 296- 309.

[66] E' utile ricordare che, ai sensi dell'articolo 31, par. 2 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei Trattati, il Preambolo contribuisce a costituire il contesto del Trattato ai fini della sua stessa interpretazione.

diritti umani: questi ultimi, anzi, vengono menzionati per *relationem* con riferimento agli ordinamenti nazionali dei membri e agli strumenti internazionali di carattere europeo. Nello specifico, il terzo capoverso del Preambolo, individua le radici dei possibili cataloghi dei diritti dell'uomo nei principi di libertà e uguaglianza, oltre che nel correttivo della giustizia sociale e della solidarietà.

Il quinto capoverso, invece, è tutto imperniato sullo spirito europeista: sottolinea, infatti, la responsabilità dell'Europa "*di far valere in particolare i principi della democrazia e il rispetto del diritto e dei diritti dell'uomo*", ai quali gli Stati membri si "*sentono legati*", per contribuire congiuntamente al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, nell'ottica della Carta delle Nazioni Unite" [67]. Tappa altrettanto importante, appare la Dichiarazione dei diritti e delle libertà fondamentali adottata dal Parlamento europeo il 12 aprile 1989 in cui si ricorda che "*il rispetto dei diritti fondamentali costituisce il presupposto fondamentale della legittimità comunitaria*", e che "*il completamento del mercato unico previsto per il 1993 rende più urgente l'adozione di una dichiarazione dei diritti e delle libertà garantiti nell'ambito del diritto comunitario e da tale diritto stesso*".

Detta Dichiarazione fu predisposta, da una parte, per dare una risposta alle sempre più pressanti richieste di formulazione di un catalogo autonomo dei diritti dell'uomo, dall'altra parte, per far fronte alle difficoltà che si opponevano ad una eventuale adesione delle Comunità alla Cedu. Alcuni studiosi [68] hanno sostenuto che lo scopo primario di detta Dichiarazione non voleva essere quello di attribuire alla Comunità una competenza nuova in merito ai diritti fondamentali, bensì quella di assoggettare la legislazione comunitaria esistente al rispetto dei diritti umani. Si evince da ciò che – in questo stadio dell'evoluzione dei diritti dell'uomo – le pressioni esercitate dalle Istituzioni comunitarie spingono affinchè la tematica dei diritti umani pervada in modo sostanziale e concreto, l'intero ordinamento comunitario.

[67] Pillitu Anna Paola, *op. cit*., pag. 6
[68] Sperduti Giuseppe, "*Caratteri del sistema europeo di protezione di diritti dell'uomo*", in *Rivista di diritto internazionale,* 1974, pp- 434- 455.

Questo si verificherà a distanza di qualche anno, con la firma del Trattato di Maastricht [69] . La creazione di un mercato unico europeo in un periodo come quello degli inizi degli anni novanta – caratterizzato dalla rapidità delle innovazioni tecnologiche, dallo sviluppo di nuove imprese operanti in questi settori e dalla conseguente maggiore occupazione di lavoratori – si allaccia inevitabilmente a nuove e complesse problematiche da affrontare.

Tra queste, l'implementazione di un quadro giuridico a tutela dei diritti dei lavoratori specie a garanzia di non discriminazioni tra uomini e donne. Proprio in questi anni, infatti, tutte le Istituzioni Comunitarie ribadiscono la necessità di proteggere la "dimensione sociale" del processo di integrazione comunitaria [70]. Ciò suggerisce che è di interesse comunitario non solo tutelare la dignità umana al di là di ogni differenza di sesso, ma anche di offrire efficaci *standards* di protezione a livello sovranazionale: l'avvento dei nuovi *networks* di comunicazione, come le televisioni satellitari, non offrono infatti solo opportunità per lo sviluppo di un maggiore senso identitario europeo, ma pongono anche problematiche su nuovi e diversi diritti umani da tutelare (la libertà di informazione e di espressione, ad esempio).

Una Comunità, quindi, da sempre abituata ad occuparsi di questioni rientranti in sfere economiche, si ritrova adesso a dover affrontare nuove sfide e a volere/dovere proteggere l'essere umano in quanto tale e non più in quanto attore economico. Il Preambolo del Trattato sull'Unione Europea (TUE) così, con identica formulazione nelle revisioni sia di Maastricht del 1992 che di Amsterdam del 1997, da una parte auspica un rafforzamento democratico delle istituzioni (capoversi 5 e 6), dall'altro conferma "*l'attaccamento degli Stati membri ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello Stato di diritto*". Il semplice "attaccamento" potrebbe sembrare un'attenuazione dell'impegno che si evinceva dalle motivazioni contenute nell'Atto

[69] Firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore l'1 novembre 1993.
[70] *Cfr*., Cecchini Report, "*The Economics of 1992*", in *European Economy* – March, 1988.

Unico solo se non si tenessero in debito conto le due revisioni degli anni novanta che di fatto codificano nel testo del Trattato UE, la volontà di assunzione dei principi citati nel Preambolo [71].

L'articolo F, par. 2 del Trattato di Maastricht sancisce esplicitamente il rispetto dei diritti fondamentali, disponendo quanto segue "*L'Unione rispetta i diritti fondamentali, così come sono garantiti attraverso la Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre del 1950, e che risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, come principi generali del diritto comunitario*". Sembra a tal proposito potersi confermare quanto sostenuto da buona parte della dottrina, ossia che Maastricht rappresenta il traguardo più importante nel lungo cammino intrapreso dai diritti dell'uomo ai fini di un loro riconoscimento nel quadro comunitario. Vi è infatti un vero e proprio obbligo giuridico in capo all' Unione (e non solo alla Comunità) e alle sue istituzioni di rispettare i diritti fondamentali e ciò anche nei settori della politica estera e di sicurezza comune (Titolo V) e nella cooperazione in materia

di giustizia e affari interni (Titolo VI). Tuttavia, in virtù dell'articolo L, tale obbligo giuridico non è sottoponibile al sindacato della Corte di Giustizia delle Comunità europee.

Con la firma, a distanza di cinque anni del Trattato di Amsterdam, si rafforza la convinzione già espressa nel Preambolo del TUE, ossia di legare insieme i tre principi di libertà, democrazia e diritti dell'uomo. Si supera in questo modo la visione ancora frammentaria del Trattato di Maastricht che indicava i principi democratici come fondamento dei sistemi di governo degli Stati membri, in un articolo ulteriore (F, paragrafo 1) rispetto a quello dedicato ai diritti fondamentali e si supera anche il limite dell'esclusione del sindaco della Corte di giustizia.

Il Titolo I del TUE come revisionato ad Amsterdam, contiene tra le "Disposizioni comuni", all'articolo 6 dopo l'indicazioni degli obiettivi

[71] Per la versione integrale di tutti i Trattati, in lingua inglese, *cfr.*, "*European Union Law: texts, cases and materials*", 3th Edition – Oxford University Press, 2002; in lingua

generali dell'Unione, la seguente disposizione normativa " *L'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello Stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri*", proseguendo il secondo paragrafo con l'enunciazione di una vera e propria norma di condotta dell'Unione a favore dei diritti dell'uomo, ribadendo infatti sia il rispetto della CEDU che delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. L'articolo 6, paragrafo 2 (ex art. F.2) rientra tra quelle disposizioni su cui, in virtù dell'articolo 46, lett. d, la Corte di giustizia delle Comunità europee può esercitare il suo sindacato: una violazione dei diritti umani, cioè, da parte di un'istituzione europea può essere sanzionata dalla Corte.

Il riferimento ai principi comuni agli ordinamenti giuridici degli Stati membri, dimostra la loro rilevanza sia come canoni interpretativi generalmente accolti sia come fonte integrativa delle lacune del sistema comunitario che nonostante i progressi compiuti con il Trattao di Amsterdam, permangono. Un simile richiamo, infatti, rivela che il contesto dell'ordinamento giuridico dell'Unione e della Comunità è privo dello spessore sostanziale necessario per indicare autonomamente il catalogo e il contenuto dei diritti della persona da proteggere.

Pertanto il significato e l'ampiezza delle categorie usate devono essere precisati dall'interprete attraverso i parametri di riferimento indicati, che sono quelli sui quali si è, peraltro, focalizzata la prassi giurisprudenziale della Corte prima della formalizzazione di essi nel par.1 dell'articolo 6 del TUE, senza che ne sia mutato il ruolo. Specificatamente: la Cedu, ossia la Convenzione alla quale gli Stati hanno cooperato e aderito e il diritto formato dalle tradizioni costituzionali comuni. Formalizzando il richiamo alla Cedu quale termine di riferimento stabile, il paragrafo 2 dell'articolo 6 TUE, secondo parte della dottrina[72] sembrerebbe aver risolto implicitamente in maniera negativa, l'eterna questione dell'adesione della Comunità alla CEDU in

italiana, *cfr.*, Verrilli Antonio, "*Codice di diritto e delle Organizzazioni Internazionali*", Edizioni Giuridiche Simone, 2001.

[72] *Cfr.*, Ruscello Francesco, ""*Rilevanza dei diritti della persona e 'ordinamento comunitario"*", Napoli – Iovine Editore, pp. 278, 1996; Russo C. & Quaini P.M., " *La Cedu e la giurisprudenza della corte di Strasburgo*"- Milano, Giuffrè, 2006, pp. 238.

linea con quanto sostenuto dalla Corte [73]. Il richiamo, infatti sia alla Convenzione europea che alle tradizioni comuni quali fonti sussidiarie per colmare le lacune comunitarie, non ha un carattere interpretativo ma designa due fonti estranee al sistema, di carattere materiale-interpretativo a completamento delle disposizioni normative contenute nei Trattati. Qualificando i tre principi fondamentali come "principi comuni agli Stati membri" e considerando questi ultimi come elementi strutturali che caratterizzano l'esperienza giuridica nazionale, anche i principi legati alla tutela dei diritti dell'uomo devono considerarsi come "sostrato giuridico dell'ordinamento integrato" e ispirano l'intera realtà istituzionale e normativa dell'Unione [74]. Da notare che, i tre principi di libertà, democrazia e rispetto dei diritti umani, sono apparsi tutti egualmente essenziali nell'enunciazione dell'articolo 6, par.1 del TUE: la *ratio* è stata quella di voler indicare che ognuno dei tre principi è correlato all'altro. Il principio del rispetto dei diritti fondamentali, così, non si pone isolatamente, ma si radica in un contesto nazionale e internazionale di tipo democratico e legalitario [75].

Lo stesso Trattato di Amsterdam inoltre ha avuto il merito di superare la tendenza di riconoscere "nuovi diritti" solo per via giurisprudenziale, ampliando ad esempio il riferimento al principio di non discriminazione (articolo 3, par. 2 e articolo 13); prevedendo la possibilità di provvidenze in tema di asilo, rifugiati e immigrazione (articolo 63); suggerendo di "tenere presenti" i diritti sociali fondamentali così come definiti nella Carta sociale europea del 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 (articolo 136); affermando di tutelare la riservatezza nel trattamento e nella circolazione dei dati personali (articolo 286).

Un tentativo di aggiornamento e sistemazione più omogenea della disciplina inerente i diritti dell'uomo, è stato compiuto nel 2000: su iniziativa congiunta di Parlamento, Consiglio e Commissione europea, è

[73] *Cfr.*, Parere 2/94, *cit.*
[74] Strozzi Girolamo, *op. cit*., pag. 221.
[75] Bilancia Paolo, "*Possibili conflittualità e sinergie nella tutela dei diritti fondamentali ai diversi livelli istituzionali*", in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Feltrinelli, 2005, pp. 277.

stata proclamata la *Carta dei diritti fondamentali* [76]. Con essa, l'Unione ha voluto dotarsi di un catalogo ampio e organico dei diritti inerenti l'essere umano, con l'intento di renderli "più visibili" [77] e garantirne così una più efficace tutela. Nei sei capi (dignità; libertà; uguaglianza; solidarietà; cittadinanza e giustizia), trovano spazio sia i diritti di prima generazione [78], ossia quelli civili e politici, sia quelli economici o di seconda generazione che i cosiddetti diritti nuovi, appartenenti alle due ultime generazioni, ovvero i diritti sociali, culturali, ambientali e di solidarietà.

Se sul piano teorico tale Carta avrebbe potuto rappresentare una valida soluzione alla frammentarietà del sistema comunitario nel settore dei diritti umani, conferendo finalmente una fonte interna e autonoma al sistema, dall'altro, a lungo controversa è stata la questione del valore giuridico da attribuire al documento in questione. Nella revisione dei Trattati avvenuta a Nizza nel 2000, infatti, è stato escluso un riferimento esplicito alla Carta dei diritti fondamentali e il testo non è stato incluso nemmeno tra gli allegati del Trattato. Negli anni, quindi, la Carta dei diritti ha rappresentato soltanto un forte impegno solenne da parte delle

[76] Numerosa è la letteratura sulla Carta dei diritti: Bifulco Raffaele, Cartabia Marta & Celotto Alfonso (a cura di), "*L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE*", pp. 400, Il Mulino, 2001; Melograni Piero, Manzella Andrea, Paciotti Elena, Rodotà Stefano, "*Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*", Il Mulino, pp. 128, 2001; Baldini Gianfranco, "*Quale Europa? L'Unione Europea oltre la crisi*", Rubbettino Editore – pp. 299, 2005; Carlassare Lorenza, "*Le garanzie giurisdizionali nei diritti fondamentali*", 1998, Giappichelli Editore, pp. 333; Garabello Roberta, "*Le norme del Trattato istitutivo e la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee*", pp. 531- 554, sta in Pineschi Laura, "*La tutela internazionale dei diritti umani*", Giuffrè Editore, 2006; McGoldrick Dominic, "*European Union after Amsterdam: an organization with general human rights competences*?", pp. 231- 263, sta in O'Keeffe David & Twomey Patrick (Editions), "*Legal Issues of the Amsterdam Treaty*" – Hart Publications 1999, pp. 500; Morbidelli Giuseppe, "*La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*", 2001, Giuffrè Editore, pp. 100; Pagano Emilio, "*I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*", in *Il diritto dell'unione europea*, 1996, pp. 162-203. Pescatore Pierre, "*The context and significance of fundamental rights in the law of the European communities*", in *Human Rights Law Journal*, 1981, pp. 295 – 321. Scudiero Elena, "*Comunità europea e diritti fondamentali: un rapporto ancora da definire?*" in *Rivista di diritto europeo*, 1996, Vol. 2, pp. 245- 263.

[77] Così indicato nel Preambolo della Carta, consultabile *on-line* al seguente indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/charter.it.pdf.

[78] Secondo una divisione ben nota in dottrina, le quattro generazioni di diritti umani sono rispettivamente: diritti civili e politici; diritti economici, sociali e culturali; diritti di solidarietà; nuovi diritti legati al settore della bioetica, delle manipolazioni genetiche e della tecnologia della comunicazione.

Istituzioni comunitarie di conformare la loro azione al pieno rispetto dei diritti ivi enunciati [79]. Ciò rivela senz'altro le innumerevoli difficoltà di fatto nel trovare un accordo tra tutti i membri dell'Unione, su una questione che- almeno in linea di principio invece - sembrerebbe condivisa, ossia la necessità di una più efficace tutela dei diritti umani. Anche a Nizza, così, si è finito col mantenere come unici parametri di riferimento a cui ispirarsi (e non vincolarsi) la Cedu e le tradizioni costituzionali comuni. Con la positivizzazione delle norme contenute nella Carta, tuttavia, i diritti fondamentali non costituirebbero più un mero limite imposto all'azione delle Istituzioni europee o degli Stati membri nel campo di applicazione del diritto dell'Unione. Al previgente obbligo (di non violare i diritti della persona) imposto alle Istituzioni e agli organi dell'Unione come anche agli Stati membri in sede di attuazione del diritto dell'Unione Europea, ne seguirebbe ora anche uno di tipo promozionale, quello secondo cui i "*suddetti soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze*" (articolo 51.1 della Carta di Nizza) [80].

Dopo un lungo periodo di sostanziale indifferenza alla Carta, la Corte ha avuto modo di pronunciarsi di recente sul punto. Nella sentenza *Parlamento c. Consiglio*, del 27 giugno 2006 (causa C-540/03) [81], a fronte della invocazione della Carta come uno degli strumenti alla luce dei quali valutare la legalità del testo di un direttiva sul ricongiungimento familiare, la Corte ha così affermato: "*Per quanto attiene alla Carta, essa è stata proclamata solennemente dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione a Nizza il 7 dicembre 2000. Se è pur vero che la Carta non costituisce uno strumento giuridico vincolante, il legislatore comunitario ha tuttavia inteso riconoscerne l'importanza affermando, al secondo 'considerando' della direttiva, che quest'ultima rispetta i principi riconosciuti non solamente dall'art. 8 della CEDU, bensì parimenti dalla Carta. L'obiettivo principale della Carta, come emerge dal suo*

[79] Strozzi Girolamo, *op. cit.*, pag. 246
[80] Gambino Silvio, "*Diritti fondamentali e Unione Europea*", Giuffrè Editore, 2009, pp. 185.

preambolo, è peraltro quello di riaffermare 'i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla [CEDU], dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte (...) e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo'. In questo modo, la Corte ha - in una certa misura - attribuito un valore obbligatorio alla Carta se e nella misura in cui, sia espressamente richiamata dal testo normativo oggetto di impugnazione.

Sostanziali novità sembrano essere giunte con la recente approvazione del Trattato di Lisbona: il nuovo testo, infatti, pare avere realizzato una "imbiancatura" solo formale: la Carta, cioè, viene esclusa dal testo del Trattato modificativo, ma una sua norma (l'articolo 6) la richiama espressamente sancendo che essa ha lo stesso valore giuridico dei Trattati.

Le istituzioni europee, quindi, sono chiaramente vincolate al rispetto della Carta e si potrà chiedere l'annullamento di un atto dell'UE che sia con essa incompatibile: si tratta dunque di un *habeas corpus* contro l'Unione. Acquisizione di grande importanza innanzitutto dal punto di vista giuridico, perché allo stato attuale le Costituzioni nazionali e la Cedu difficilmente raggiungono il campo di applicazione del diritto comunitario. La Carta ha poi, nonostante la sua "decostituzionalizzazione" un potente valore simbolico: una Carta dei diritti rappresenta al contempo un nucleo di identità comune e un idea di Costituzione. La Carta diventa infine anche il parametro su cui dovranno misurarsi le nuove adesioni.

Il fatto che la Carta sia stata scorporata dal Trattato potrebbe paradossalmente avere un effetto positivo perchè in un certo senso può aumentarne l'identificabilità e l'utilizzo da parte dei cittadini. Tuttavia il fatto che la Carta non sia tecnicamente parte del Trattato di Lisbona, nemmeno come protocollo allegato, non solo ne sottolinea la "decostituzionalizzazione", ma suscita anche alcuni interrogativi sul

[81] Causa 540/03, "*Parlamento contro Consiglio dell'Unione Europea*", Sentenza del 27 giugno 2006, disponibile *on – line* all'indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ:it.html

piano giuridico. Ad esempio: si potrebbe promuovere un ricorso in infrazione contro uno Stato che la viola? Dalla lettura del trattato sembrerebbe di no, perché questo ricorso è limitato alla "violazione del Trattato". E ancora: in che modo (e da chi) la Carta potrebbe essere in futuro modificata?

Ma soprattutto è la questione dell'*opting out* inglese (oltre che quello polacco, la cui portata non è stata ancora chiarita definitivamente) a suscitare maggiori perplessità. Il protocollo n. 7 che lo prevede contiene un art.1 di non facile interpretazione. Secondo il primo, la Carta "non estende" la competenza dei giudici nazionali e della Corte di Giustizia a ritenere che le leggi o gli atti amministrativi della Polonia e del Regno Unito non siano conformi ai diritti, alle libertà e ai principi fondamentali in essa affermati. Si tratta dunque di un'affermazione generalizzata. Il fatto che la Carta non estenda tale competenza sembra d'altro canto implicare anche che non la riduca e che dunque dei giudici possano in ogni caso considerare i diritti contemplati dalla Carta qualora essi siano previsti anche dal Trattato o dalla legislazione derivata. Il secondo comma fa riferimento "in particolare" alle disposizioni del titolo IV della Carta (attinente alla solidarietà), precisando che proprio tali disposizioni non sono rivendicabili nei confronti di Polonia e Regno Unito salvo nella misura in cui coincidono con i diritti riconosciuti nel loro diritto interno. Si tratta, quindi, di una vera e propria riserva nei riguardi di uno strumento al quale il Trattato di riforma ha espressamente conferito valore vincolante, le cui conseguenze anche nei confronti dell'atteggiamento delle Corti interne degli altri Stati membri, non sono ancora facilmente valutabili [82].

Alcuni studiosi come Strozzi [83] hanno già teorizzato una legittimità della dottrina dei controlimiti, sia pure in un ambito specifico, per cui certe corti costituzionali nazionali potrebbero rifiutarsi di sindacare un atto interno alla luce di certi principi fondamentali

[82] Cfr., Balboni Marco, "*Il contributo della Carta al rafforzamento della protezione dei diritti umani in ambito comunitario*", pp. 139 -158, sta in Rossi Lucia Serena (a cura di), "*Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*", Giuffré Editore, 2002, pp. 255. Barbera Anna Maria, *"La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-cognizione?*", in *Diritto dell'Unione Europea,* Vol. 2, 2003, pp. 13- 29.

dell'ordinamento europeo in quanto ritenuti non compatibili con altri principi essenziali dell'ordinamento interno.

2.1 La tutela giuridica multilivello dei diritti umani.

L'ultimo tassello per una corretta disamina della complessa questione dei diritti umani e della loro tutela, attiene al profilo della loro rilevanza giurisdizionale e ai "conflitti" tra i diversi gradi di giudizio. Nel diritto internazionale, le norme in materia di protezione dei diritti dell'uomo sono costruite come norme che si dirigono agli Stati, i quali sono obbligati – all'interno dei loro ordinamenti – ad accordare determinati diritti agli individui. Dal punto di vista processuale, quest'ultimo, può mettere in moto il procedimento dinanzi al Comitato dei diritti dell'uomo, previsto da un protocollo facoltativo, per far valere una violazione dei Patti delle Nazioni Unite del 1966. Essi, traducono, in gran parte, a livello di norme giuridicamente vincolanti, le disposizioni contenute nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Di regola, la tecnica di garanzia delle due categorie di diritti (civili e politici da una parte ed economici, sociali e culturali dall'altra) è diversa. Mentre, infatti, i primi, sono contenuti in norme c.d. *self-executing*, i secondi, sono contenuti in norme programmatiche: gli Stati si obbligano ad attribuire i diritti in questione "progressivamente" come si evince dall'articolo 2, par. 1 del Patto sui diritti economici, sociali e culturali. La distinzione affermata nei Patti riposa essenzialmente, quindi, sul riconoscimento dell'azionabilità diretta dei diritti civili e politici e non di quelli economici, sociali e culturali.

L'articolo 4 del Patto sui diritti civili e politici, consente la deroga dei diritti protetti in caso di pericolo pubblico eccezionale che minacci l'esistenza stessa dello Stato, con l'eccezione dell'inderogabilità di alcuni diritti come il divieto di tortura o trattamenti inumani o degradanti, sancito all'art. 7 dello stesso Patto. Il maggiore elemento di debolezza del

[83] Strozzi Girolamo, *op. cit.*

sistema di tutela individuale previsto dai Patti, risiede nel fatto che, la procedura attivata dall'individuo dinanzi al Comitato, si conclude con una mera "constatazione", che non ha alcun carattere dei obbligatorietà [84].

Da notare, inoltre, la diffusione di nozioni quali quella ad esempio, di *crimina iuris gentium* che impongono veri e propri obblighi di *enforcement* delle norme internazionali pattizie in capo agli Stati che hanno ratificato trattati internazionali [85].

Il sistema CE opera invece in maniera immediata: le violazioni dei diritti umani da parte delle istituzioni comunitarie (e degli Stati membri in sede di attuazione del diritto comunitario) possono esser fatte valere immediatamente dinanzi al giudice comunitario in sede di scrutinio della legalità dell'attività amministrativa e normativa dell'Unione. Anche i giudici nazionali hanno un ruolo rilevante, precisamente grazie al sistema del rinvio pregiudiziale di interpretazione e di validità [86]. Va da sé che anche le regole comunitarie in materia di tutela dei diritti umani sono dotate di prevalenza su fonti interne eventualmente difformi. Con la codificazione dei diritti fondamentali nell'articolo F di Maastricht (oggi articolo 6 TUE), infatti, i diritti in questione d'ora in avanti verranno applicati congiuntamente sia dai giudici nazionali, sia dalle Corti costituzionali dei singoli Stati membri, sia dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee di Lussemburgo, nonché dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo. Quest'ultima rappresenta senz'altro il primo strumento realmente innovatore e rivoluzionario dei tradizionali sistemi nazionali che in passato non avevano mai consentito alcuna ingerenza o limitazione della sovranità di uno Stato.

---

[84] Cassese Antonio & Gaeta Paola, *op. cit.*, pag. 146.

[85] Fisichella Daniela, "*Individuo, identità e Diritto Internazionale*", pp. 83- 116, sta in "*L'individuo nella crisi dei diritti*", (a cura di) Sciacca Fabrizio, Il Melograno Editore, pp. 219, 2009.

[86] Per un caso di estrema attualità, *cfr.* la causa pendente dinanzi alla Corte di giustizia, C-305/05/CE, in merito alla validità della direttiva comunitaria n. 2001/97/CE, sul riciclaggio, nella parte in cui sembra imporre anche agli avvocati obblighi di divulgazione di informazioni relative ai loro clienti. La sentenza della Corte è disponibile *on line* all'indirizzo: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ:it/html.

L'odierna situazione dei diritti fondamentali in Europa, quindi e il loro stesso regime giuridico, è del tutto particolare. Essa si caratterizza per la molteplicità delle fonti che riconoscono e garantiscono quei diritti, dei loro ambiti e livelli di operatività, dei giudici preposti alla loro tutela. Questa sovrapposizione di diversi regimi di protezione dei diritti – o, per usare

un'espressione oggi assai diffusa, questo "sistema multilivello" [87] – solo in parte è il frutto di accidenti storici, del caso. Come è stato detto efficacemente, essa "*riflette la condizione peculiare del cittadino europeo, che è portatore non di una monolitica identità, ma di identità molteplici, corrispondenti ai differenti aggregati sociali cui appartiene*" [88].

Ci riferiremo qui ai tre principali ambiti, o livelli, di tutela dei diritti fondamentali: quello della Unione Europea e dei relativi Trattati, quello del Consiglio d'Europa e della CEDU, quello della Repubblica Italiana e della sua Costituzione; e quindi, con riferimento alle rispettive Corti, quello della Corte di giustizia delle Comunità europee (o Corte di Lussemburgo), quello della Corte europea dei Diritti dell'Uomo (o Corte di Strasburgo o Corte EDU), e quello della Corte costituzionale italiana.

In merito alla relazione tra Corte lussemburghese e Corti nazionali, il loro rapporto di coordinamento si ferma solo di fronte ai c.d. controlimiti, cioè ai "principi supremi" contenuti nella nostra Costituzione, soprattutto (ma non solo) a garanzia dei diritti fondamentali della persona

Quanto poi ai rapporti fra i giudici, vi è una posizione di "gerarchia istituzionale" della Corte di Lussemburgo esclusivamente nei confronti del Tribunale di prima istanza della CE (cioè fra giudici dello stesso ordinamento); mentre con i giudici degli ordinamenti (distinti, ancorché integrati) degli Stati membri vi è soltanto una gerarchia

[87] Sul punto: Ricci Carola, "*Il richiamo di ordinamenti plurilegislativi nel diritto internazionale privato*", Cedam – Padova, 2004, pp. 215; Bilancia Paola, "*Possibili conflittualità e sinergie nella tutela dei diritti fondamentali ai diversi livelli istituzionali*", in "*Studi in onore di Fausto Cuocolo*", Feltrinelli, 2005, pp. 277.

[88] Adinolfi Isabella, "*Diritti umani. Realtà e utopia*", Città Nuova Editore, pp. 325, 2004.

"normativa" – conseguente alla integrazione fra gli ordinamenti – che opera mediante la "*pregiudiziale comunitaria*" ex art. 234 TCE. Ma tale pregiudiziale, com'è noto, attualmente non riguarda la Corte costituzionale italiana la quale, non a caso, se ne tiene fuori – sostenendo di non essere un'autorità "giurisdizionale" ai sensi dell'articolo 234 TCE - per non soggiacere anch'essa alla "gerarchia" nei confronti della Corte di Lussemburgo.

Una volta superata, con la nota sentenza [89] della Corte costituzionale n. 170 del 1984, la diatriba circa l'efficacia diretta e prevalente delle fonti comunitarie "derivate" sulle leggi italiane, si può dire che non vi sono più stati conflitti rilevanti fra la Corte costituzionale italiana e la Corte di Lussemburgo. Ritengo che alla base di questa situazione di armonia vi sia stato anche il fatto che sino ad oggi (o più propriamente sino a ieri) l'ingerenza della Corte del Lussemburgo nel campo dei diritti fondamentali, garantiti dalle Costituzioni nazionali, è stata abbastanza limitata.

E' vero, infatti, che, dopo un primo periodo in cui la Corte di Lussemburgo assunse un atteggiamento negativo circa la sussistenza di una protezione dei diritti fondamentali a livello comunitario, successivamente tale atteggiamento cambiò, anche per reazione alla teoria dei "controlimiti" (o delle equivalenti "riserve di sovranità") che - pure in conseguenza di quel suo originario atteggiamento - era stata formulata dalle Corti costituzionali di alcuni stati membri: specie da quella italiana e da quella tedesca [90].

Com'è noto, con l'avvio di questa seconda fase, la Corte di Lussemburgo riconobbe invece che i diritti fondamentali della persona costituiscono parte integrante dei principi generali del diritto comunitario, di cui essa deve garantire l'osservanza; ciò nondimeno, anche dopo questa svolta della sua giurisprudenza (che risale all'inizio degli anni settanta), l'ingerenza della Corte di Lussemburgo nel campo dei diritti fondamentali era rimasta abbastanza contenuta, in particolare

[89] Sentenza n. 170 del 1984 (nota anche come sentenza "*La Pergola*" o "*Granital*") è pubblicata sul sito internet della stessa Corte: www.cortecostituzionale.it

per due ragioni. La prima è che il catalogo dei diritti fondamentali, che la Corte enucleò come principi generali del diritto comunitario, in origine non era tanto esteso; infatti esso restava ancorato all'area dei rapporti inerenti alle libertà del mercato (le "quattro libertà": di circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali, di cui agli attuali articoli 23 ss. e 39 ss. del TCE), che costituivano l'oggetto dei trattati istitutivi delle Comunità . La seconda è che la Corte faceva valere quei diritti soltanto nei confronti degli atti comunitari, oppure di quelli degli Stati membri che fossero, però, propriamente di "attuazione" del diritto comunitario.

D'altra parte, si deve aggiungere, che per molto tempo l'insorgere di contrasti fra le Corti è stato scongiurato anche da un certo *self-restraint* delle Corti costituzionali - non soltanto della Corte italiana, ma anche, in particolare, di quella tedesca - basato sul riconoscimento della esistenza, nel sistema comunitario, di una protezione dei diritti fondamentali "equivalente" a quella delle costituzioni nazionali [91].

Se questa era la situazione fino a qualche tempo fa, oggi, però, per diversi aspetti le cose sono cambiate, o stanno cambiando, e questo potrebbe dare luogo a problemi e contrasti nei rapporti fra la Corte di Lussemburgo e le corti costituzionali nazionali. Ciò, in primo luogo, perché il sindacato della Corte del Lussemburgo, in relazione al rispetto dei diritti fondamentali, si va facendo più penetrante nei confronti degli atti e degli ordinamenti degli Stati, sino a toccarne le stesse costituzioni come interpretate dalle relative corti costituzionali [92].

---

[90] Si veda la nota n. 55 del presente lavoro ed il richiamo alle Sentenze Frontini e Solange.

[91] In tal senso, un esempio assai noto è costituito dalla ordinanza del Bundesverfassungsgericht, del 7.6.2000, sul "Bananenmarktordnung", secondo la quale il livello della tutela comunitaria dei diritti fondamentali non deve essere valutato – al fine di verificare se quella tutela sia "equivalente" alla garanzia dei medesimi diritti stabilita dal Grundgesetz, secondo il modello della sentenza "Solange II" del 22.10.1986 - con esclusivo e puntuale riferimento al caso individuale dedotto nel giudizio.

[92] Questo è il caso, per fare un esempio (ma ve ne sono anche altri), della nota sentenza della Corte di Lussemburgo sul caso *Tanja Kreil*, del 1.11.2002, Causa C-285/98. Sentenza che ha ritenuto incompatibile con il diritto comunitario (con il principio della parità di trattamento fra uomini e donne nell'accesso al lavoro: ex art. 137.1. TCE) l'esclusione delle donne da impieghi militari comportanti l'uso di armi, vigente in Germania in base all'articolo 12a, co. 4, secondo periodo, del Grundgesetz

In secondo luogo, ciò sta avvenendo anche perché la giurisprudenza della Corte del Lussemburgo sulla c.d. "*Incorporation*" [93] tende ad ampliare il sindacato di quella Corte al di là della cerchia delle sole attività statali di "esecuzione" o di "attuazione" (strettamente intesa) del diritto comunitario, per fargli abbracciare invece ogni attività che interferisca od entri "nell'ambito" o "nel campo di applicazione" del diritto comunitario. Con una interpretazione a volte così estesa di tale concetto da fare dire ad una autorevole dottrina che "*la sfera giuridica di autonomia degli Stati membri si è ridotta così ad un ambito del tutto marginale* [94]".

Resta il fatto che il ruolo della Corte di Lussemburgo in materia di diritti fondamentali già oggi sembra destinato ad espandersi. Non solo – come s'è detto - in corrispondenza della tendenza espansiva delle competenze comunitarie, ma tanto più a seguito della approvazione del Trattato di Lisbona e dell'inserimento in esso della Carta di Nizza. Così stando le cose, meglio sarebbe allora, per la Corte costituzionale italiana, cercare di riappropriarsi di un ruolo più consistente in relazione al diritto comunitario: un ruolo che non sia limitato alla garanzia del rispetto dei "controlimiti", che è certo una funzione di grandissima rilevanza, ma proprio per questo alquanto astratta dato il carattere "dirompente" del suo eventuale esercizio che, infatti, in concreto non vi è mai stato. A questo scopo la Corte costituzionale italiana (ed analogamente le altre Corti costituzionali europee) dovrebbe puntare anche su di un dialogo istituzionalizzato con la Corte di Lussemburgo attraverso l'utilizzazione del rinvio pregiudiziale [95].

Dicevamo che nel complesso sistema dei diritti fondamentali in Europa, un ruolo chiave è giocato dalla Corte di Strasburgo.

Dal 1950 in poi, la Convenzione di Roma, tramite l'aggiunta di Protocolli addizionali, ha subito modifiche ed integrazioni: in primo luogo, è aumentato il numero dei diritti garantiti, a cominciare da quello

[93] Sul punto Cfr. Catarbia Marta & Weiler Joseph H., "*L'Italia in Europa. Profili istituzionali e Costituzionali*", Il Mulino, 2000, pp. 272; Lenaerts Koen, "*Fundamental rights in the European Union"*, in *European Law Review*, 2000, pp. 590 ss.
[94] *Cfr.* Atripaldi Vincenzo & Miccù Roberto, "*L'omogeneità costituzionale nell'UE*", Cedam – Padova, 2003, pp. 451.

di proprietà. In secondo luogo, è stato trasformato il meccanismo di garanzia dei diritti in essa riconosciuti. In origine, infatti, tale meccanismo era incentrato sulla Commissione e sulla Corte europea dei diritti dell'uomo. Con il Protocollo n. 11, entrato in vigore il 1' novembre 1998, è stata istituita una Corte unica : essa è diventata un organo giudiziario a competenza obbligatoria, composto di 45 giudici. Ciascuno dei 45 Stati membri del Consiglio d'Europa, parti contraenti della CEDU, può adire la Corte per qualsiasi presunta violazione della Convenzione e dei suoi Protocolli da parte di un altro Stato contraente.

Inoltre è stato generalizzato il diritto di ricorso individuale, che prima era contemplato da una clausola opzionale: qualsiasi persona sottoposta alla giurisdizione di uno degli Stati contraenti può rivolgersi alla Corte, denunciando di essere vittima di una violazione della Cedu o dei Protocolli. Il ricorrente partecipa pienamente al procedimento davanti alla Corte, nella stessa posizione dello Stato convenuto [96]. Tuttavia i giudizi finali della Corte non producono effetti giuridici diretti all'interno del sistema giuridico dello Stato coinvolto. Essi sono vincolanti soltanto a livello internazionale. In altri termini, se la Corte accerta che uno Stato ha violato una delle prescrizioni derivanti dagli strumenti in questione, tale Stato ha l'obbligo internazionale di riparare la violazione all'interno del proprio sistema giuridico [97]. La Corte di Strasburgo ha, quindi, il potere di accertare la violazione dei diritti dell'uomo, compiuta da uno Stato nei confronti di una singola persona e qualora constati che il diritto interno della parte che ha violato la Convenzione, non consenta di rimediare a tutte le conseguenze dell'illecito, l'organo giurisdizionale può accordare alla parte lesa una "soddisfazione equa", condannando lo Stato responsabile della violazione al pagamento di una somma di denaro a titolo risarcitorio e a favore della vittima i cui diritti siano stati disconosciuti dai giudici di quello Stato. L'ammontare dell'indennizzo è

[95] Sul punto torneremo brevemente nelle conclusioni del presente paragrafo.

[96] Durante Francesco, "*Ricorsi individuali ad organi internazionali : contributo alla teoria della personalità internazionale dell'individuo*", Milano – Giuffrè Editore, 1958, pp. 178.

[97] Sapienza Rosario, "*I 50 anni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*", in *Aspenia*, Vol. 6/2000, pp. 515- 523.

deciso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo equità [98]. Se lo Stato ritenuto responsabile non dà esecuzione alla sentenza della Corte, l'unica sanzione possibile è quella prevista dall'art. 8 dello Statuto del Consiglio d'Europa [99].

Si può dire quindi che i livelli di tutela dei diritti umani sono molteplici: la medesima fattispecie giuridica di violazione da parte di uno Stato dei diritti della persona, potrà essere esaminata dal giudice nazionale, da questi rinviata all'esame della Corte Costituzionale nazionale oppure anche alla Corte di Lussemburgo (ex art. 177 del Trattato CEE). All'esito del giudicato la persona che si ritenga vittima, se non soddisfatta, potrà fare ricorso alla Commissione europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo ed il suo caso potrà essere esaminato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo. Quest'ultima potrebbe riscontrare nei precedenti giudicati, un contrasto con la CEDU e quindi optare per una condanna dello Stato ritenuto colpevole di violazione [100]. Il fatto che la Corte di Strasburgo intervenga per ultima, *ratione temporis*, solo dopo la conclusione del processo nazionale, non significa che il suo ruolo debba considerarsi marginale ai fini della tutela che può garantire ai singoli. Anzi, sembra potersi concordare con le numerose posizioni dottrinali [101]

---

[98] La presente ricostruzione è basata sui testi di: Luigi Daniele, "*Diritto dell' Unione Europea. Sistema Istituzionale- Ordinamento – Tutela giurisdizionale – Competenze*", Giuffrè Editore, 2008, pp. 409; Morbidelli Giuseppe, "*La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*", Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 100; Ronzitti Natalino, "*Introduzione al diritto internazionale*", Giappichelli –Torino, 2007, pp. 487; De Witte Bruno, "*Le role passeé et future de la Cour de Justice des Communautés europeénnes dans la protection des droits de l'homme*", in Alsto Philips, Bustello Mara & Heenan James (Edited by), "*L'Union europeénne et les droits de l'homme*", Bruxelles – Bruylant, 2001, pp. 895 – 935.

[99] Ai sensi di tale disposizione, qualsiasi membro del Consiglio d'Europa che abbia seriamente violato l'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa può essere sospeso dai suoi diritti di rappresentanza ed essere sollecitato dal Comitato dei Ministri a ritirarsi secondo quanto previsto dall'art. 7. Se lo Stato membro non si conforma a tale richiesta, il Comitato può decidere che esso cessi di essere membro del Consiglio a partire dalla data che il Comitato stabilisce.

[100] Zanghì Claudio, "*La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*", Torino – Giappichelli, 2002; Zanghì Claudio, "*Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*"; Weiler Joseph H. H., "*Il sistema comunitario europeo: struttura giuridica e processo politico*", Il Mulino, Bologna, 1985, pp. 225.

[101] Tra questi: Bilancia Paolo & De Marco Edoardo (a cura di), "*La tutela multilivello dei diritti*", Giuffrè – Milano,2004, pp. 255; Carlassare Lorenza, "*Le garanzie giurisdizionali nei diritti fondamentali*", 1998, Giappichelli Editore, pp. 333;Condinanzi Massimo, "*Il ricorso diretto ai giudici europei: quadro giurisprudenziale e Costituzione Europea*", in *Quaderni costituzionali*, Vol. 3, 2004, pp. 628 – 635;

che sostengono come - nella gerarchia delle fonti giurisprudenziali - proprio la Corte Europea dei diritti dell'uomo possa collocarsi al vertice: anche se essa, infatti, non ha il potere di riformare il giudicato emesso dai precedenti giudici nazionali, ha, invece, la possibilità di interpretare "autenticamente" la CEDU e quindi di vincolare - con le sue pronunce - gli altri giudici ad uniformarsi a tale interpretazione. Bisogna, infine, rilevare che ai sensi dell'articolo 25 della CEDU, il ricorrente non ha bisogno di soggiacere all'autorizzazione del giudice nazionale per adire la Corte di Strasburgo, rivelandosi in ciò un'estrema facilità a favore della persona in merito all'accesso alla Corte dei diritti umani.

Le categorie di ricorsi che possono essere presentati alla Corte europea dei diritti dell'uomo sono dunque di due tipi: individuali e statali. Ai sensi dell'articolo 34 della CEDU, il ricorso individuale può essere avanzato da una persona fisica, un'organizzazione non governativa o da un gruppo di individui. Condizione per presentare ricorso è che il ricorrente sia "vittima" di una violazione della Convenzione da parte dello Stato (art. 12, "svantaggio significativo" sofferto dal ricorrente) [102]. Tra le condizioni di ricevibilità del ricorso, inoltre, occorre distinguere tra condizioni comuni (sia ai singoli che agli Stati) e condizioni specifiche, che hanno ad oggetto solo i ricorsi individuali. Tra le condizioni comuni, rientra sicuramente "*l'esaurimento dei ricorsi interni*" (articolo 35, par. 1 della CEDU): il ricorrente cioè, deve aver esaurito tutti i mezzi interni di ricorso, ossia deve aver esaurito tutti i gradi di giudizio interni disponibili. In merito, invece, alle condizioni specifiche - non riguardanti i ricorsi statali - un ricorso individuale è considerato irricevibile ai sensi del par. 2 del citato articolo 35 se:

a) è anonimo;

Conforti Benedetto, "*Note sui rapporti tra diritto comunitario e diritto europeo dei diritti fondamentali*", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Vol. XIII, 2000, pp. 423- 433.

[102] Tuttavia, anche nel caso in cui non vi sia alcuno svantaggio significativo, la Corte può esaminare il caso e pronunciarsi sul merito quando ciò sia necessario per assicurare il rispetto dei diritti umani, oppure quando il caso non sia stato dovutamente preso in considerazione da una Corte nazionale. Cassese Antonio & Gaeta Paola, *op. cit.*, pag. 162.

b) si tratta dello stesso ricorso proposto ad un'altra istanza internazionale (ad esempio al Comitato dei diritti dell'uomo);

c) non è compatibile con la CEDU, poiché, ad esempio, non ha ad oggetto uno dei diritti garantiti dalla Convenzione;

d) è manifestatamente infondato (nessuna prova supporta il ricorso); o abusivo (la finalità del ricorso, ad esempio, è solo quella di ingiuriare o infamare lo Stato).

Gli organi della Convenzione europea, inoltre, hanno sempre giudicato irricevibili *ratione parsonae* ricorsi contro la Comunità europea, per l'evidente ragione che questa non è Parte contraente della Convenzione europea.

Per quanto riguarda i ricorsi da parte degli Stati, invece, ai sensi dell'articolo 33 della CEDU, ogni Stato membro può presentare ricorso contro un altro Stato membro accusandolo di avere violato la Convenzione. Non è necessario che lo Stato ricorrente sia materialmente danneggiato dalla violazione. La CEDU, infatti, istituisce obblighi *erga omnes* tra gli Stati partecipanti: uno Stato è cioè obbligato ad osservare la CEDU nei confronti di tutti gli altri Stati [103]. Ai sensi del diritto internazionale, la violazione di una norma pattizia o consuetudinaria in materia dei diritti umani, comporta un illecito nei confronti di ciascuno degli Stati destinatari della medesima norma.

Come è noto, tuttavia, la reazione alla violazione di un obbligo *erga omnes* in materia di diritti umani trova uno specifico limite nell'articolo 60, par. 5 della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei Trattati [104]. Benchè testualmente limitata al diritto umanitario, tale

[103] A tal proposito Gazzini sostiene che, "*Negare alle singole parti contraenti il potere di pretendere il rispetto degli obblighi pattizi ed eventualmente reagire alle violazioni indipendentemente dalla presenza di un interesse diretto, significherebbe privare la norma di giuridicità. La CEDU, dunque, svolge il ruolo tradizionale dell'accordo internazionale: quello che la distingue è il superamento dell'interesse diretto come presupposto per il funzionamento delle garanzie di diritto internazionale. Considerata la loro vigenza nei confronti di tutte le altre parti, ciascuna delle quali, conseguentemente, può pretendere il rispetto, indipendentemente da un interesse diretto, appare più corretto descrivere gli obblighi che derivano da convenzioni sui diritti umani, come indivisibili*", *Cfr.*, Gazzini Tarcisio, "*Il contributo della Corte Internazionale di giustizia al rispetto degli obblighi erga omnes in materia di diritti umani*", in *La Comunità Internazionale*, Vol.1/2000, pp. 19- 62.

[104] Art. 60, par. 5, "*I paragrafi da 1 a 3 non si applicano alle disposizioni riguardanti la protezione della persona umana ch sono contenute nei Trattati di carattere umanitario*

disposizione venne interpretata nel senso di escludere anche in relazione alle convenzioni in materia di diritti umani, l'applicazione del principio *inadimplendi non est adimplendum*, e dunque la possibilità di invocare una violazione sostanziale della Convenzione come causa di sospensione o risoluzione. Una parte contraente, infatti, seguendo la stessa *ratio* sottesa agli effetti delle riserve ai Trattati, non può sottrarsi dall'osservanza delle norme derivanti da Convenzioni in materia di diritti umani invocando l'inadempimento di un'altra, nemmeno limitatamente ai soggetti appartenenti a quest'ultima, senza rendersi a sua volta responsabile di una violazione nei confronti delle rimanenti parti contraenti. Tutto ciò si traduce nel fatto che ciascuna parte contraente è tenuta a rispettare gli obblighi in discorso indipendentemente dal comportamento delle altre parti contraenti e, contemporaneamente, legittimata a pretendere il rispetto di tali obblighi da parte di quest'ultime attraverso i rimedi ammessi dal diritto internazionale, purchè ciò non comporti un ulteriore inadempimento dei medesimi obblighi [105].

Nei termini accennati, quindi, il ricorso interstatale non tende a risolvere una "controversia" tra Stati, bensì a promuovere il controllo da parte di un organo internazionale [106]. Tale forma di controllo, ad iniziativa di parte, sembra rivelare tutti i limiti del sistema di tutela dei diritti umani: è intuitivo, infatti, che ogni Stato, pur essendo partecipe di quel genere di interesse al reciproco rispetto degli obblighi assunti come sopra accennato, di fronte ad un caso concreto, valuterà siffatto interesse nel quadro dei suoi generali rapporti con lo Stato cui dovrebbe denunciare la violazione della Convenzione rinvenendosi in ciò una dimensione "politica" piuttosto che "effettiva" del ricorso.

---

ed in particolare non si applicano alle disposizioni che escludono ogni forma di rappresaglia esercitata nei confronti di persone che sono protette dai summenzionati Trattati".

[105] La reazione alla violazione di obblighi in materia di diritti umani, può consistere nella sospensione o cessazione di accordi commerciali e perfino essere prevista in tali accordi, come nel caso della clausola umanitaria inclusa negli accordi bilaterali e multilaterali di cooperazione conclusi dalla Comunità europea con gli Stati ACP. L'argomento sarà ampiamente affrontato nel successivo Capitolo del presente lavoro.

[106] Zanghì Claudio, *"La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*", *op. cit.* pag. 214.

Ulteriore profilo giurisdizionale riguarda la garanzia dell'osservanza dei tre principi fondamentali (libertà, democrazia e Stato di diritto) enunciati all'articolo 6, par.1 del TUE da parte delle Istituzioni comunitarie e degli Stati membri. Occorre ricordare che l'articolo L del Trattato di Maastricht, escludeva la competenza della Corte di Giustizia in merito all'ex articolo F (oggi articolo 6) e quindi la possibilità di esercitare un controllo di legittimità dell'azione svolta dall'Unione alla luce dei diritti fondamentali che essa proclama di osservare e rispettare.

La situazione è cambiata con la firma del Trattato di Amsterdam: con esso si è provveduto ad includere l'articolo 46 che, alla sua lettera *d* estende il sindacato giurisdizionale della Corte sulle attività delle Istituzioni comunitarie, al fine di valutarne la conformità al rispetto dei diritti fondamentali sanciti nel Trattato [107]. In verità però, i problemi sorgono nel momento in cui si consideri che l'articolo 46, lettera *d* fa un esplicito riferimento soltanto al secondo paragrafo dell'articolo 6 TUE, da ciò deducendosi che soltanto i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni comuni, in quanto principi generali dell'ordinamento comunitario, rimangano sottoposti al giudizio della Corte, la quale vigila tanto sugli atti degli Stati membri, quanto sugli atti o comportamenti nazionali che diano attuazione al diritto comunitario oppure di giustificazioni addotte dagli Stati per misure nazionali altrimenti incompatibili con il diritto comunitario. Rimane in definitiva fuori dal vaglio della Corte una misura nazionale che non presenti alcun legame con il diritto comunitario, come specificato dall'inciso dell'articolo 46 secondo cui la competenza della Corte è limitata "*nella misura in cui la Corte sia competente a norma dei Trattati che istituiscono le Comunità europee ed a norma del presente Trattato*". Il controllo della Corte, cioè potrà essere esercitato solo nell'ambito di uno dei ricorsi già previsti nei confronti degli atti delle Istituzioni comunitarie: in relazione a ciò, pertanto, la competenza della Corte di giustizia va considerata nell'ambito del primo pilastro nei suoi aspetti

[107] Adinolfi Adelina, "*La tutela giurisdizionale nazionale delle situazioni soggettive individuali conferite dal diritto comunitario*", in *Diritto dell'Unione Europea*, 2001, Vol. 1, pp. 41-61

essenziali di controllo contenzioso e di interpretazione. In altri termini, l'eventuale violazione dei diritti umani può essere fatta valere come motivo accessorio rispetto ad altre motivazioni del ricorso quali potrebbero essere, ad esempio, quelle previste per contestare la legittimità di un atto [108].

Limitato è lo spazio di tutela a favore dei privati, i quali invece, dovrebbero essere i diretti interessati. Essi possono ricorrere solamente alla Commissione in merito al procedimento di infrazione, sollecitandola con ricorsi non giurisdizionali [109]: i privati hanno il potere di promuovere il controllo di legittimità, con garanzia di doppio grado di giudizio dinanzi a Tribunale e Corte, purchè si tratti di atti che li riguardino "direttamente e individualmente" [110]. Di fatto, quindi, per quanto riguarda il pilastro comunitario, l'articolo 46, lettera *d* è meramente confermativo di una prassi precedente che da tempo vede nell'ambito del TCE la competenza della Corte di giustizia estesa alla tutela di quei diritti fondamentali ritenuti "principi generali del diritto comunitario". Piuttosto, invece, i principi di libertà, democrazia e stato di diritto riconosciuti al primo comma dell'articolo 6, non configurando come "principi generali", sarebbero svincolati da ogni controllo da parte della Corte, rinvenendosi in ciò una palese contraddizione tra le due forme di tutela.

L'articolo 7 TUE, infatti, prevede che il meccanismo sanzionatorio previsto per una violazione del comma 1 dell'articolo 6 sia affidato al Consiglio (riunito nella composizione di capi di Stato o di governo) : esso – deliberando all'unanimità –su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione, dopo parere conforme del Parlamento Europeo, e dopo aver invitato il governo dello Stato coinvolto a presentare proprie osservazioni, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente dei principi di cui all'articolo 6, par.1 da parte di uno Stato. Deve tuttavi trattarsi di una violazione "grave e

[108] Zanghì Claudio, *"La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*",*op. cit.* pag. 337.

[109] Tra i ricorsi non giurisdizionali rientrano anche la petizione e la denuncia al mediatore, configurandosi quindi come rimedi di carattere "politico" più che giuridico.

[110] Pillitu Anna Paola, *op. cit.*, pag. 30. Sul punto si ritornerà tra breve.

persistente" (secondo un lessico caro al sistema onusiano) dei diritti umani, della democrazia, della libertà e dello stato di diritto, a garanzia del fatto che non si proceda per fatti isolati, eccezionali e contingenti. Constatata la violazione, è lo stesso Consiglio (a livello ministeriale) che, a maggioranza qualificata, può decidere le sanzioni da applicare allo stato membro ritenuto responsabile e secondo il paragrafo 2 del citato articolo 7, trattasi della "sospensione" di alcuni diritti che allo Stato derivano dalla sua partecipazione all'Unione, ivi compreso il diritto di voto al Consiglio.

Con uno sforzo interpretativo si potrebbe dedurre che – vista la volontà mostrata dalle Istituzioni comunitarie nel riconoscere l'importanza dei principi fondamentali, considerata la positiva evoluzione circa le sfere di competenza affidate alla Corte (con la revisione di Amsterdam, infatti, la competenza della Corte di giustizia, è stata ampliata anche alle materie del Terzo pilastro che sono state comunitarizzate, ossia il Titolo IV della parte terza, concernente visti, asilo e immigrazione e le politiche legate alla libera circolazione delle persone, pur con dei limiti e delle competenze differenziate rispetto a quella generale riconosciuta dall'articolo 68 TCE) vi sarebbero delle disposizioni del TUE che, a prescindere dalla posizione occupata all'interno dei singoli pilastri dell'Unione, possano considerarsi comunque rientranti nel nucleo di competenza della Corte di giustizia. Già dagli inizi degli anni novanta, inoltre, i principi di democrazia, libertà e stato di diritto sono riconosciuti dalla Corte come principi generali comuni e pertanto fonti non scritte di quel diritto comunitario di cui essa garantisce l'osservanza [111]. Si noti anche che con il Trattato di Amsterdam si codifica il principio - di fatto già operante nella prassi - per cui il rispetto dei diritti dell'uomo funge da condizione per l'adesione di nuovi Stati all'Unione europea (*cfr.* art. 49 TUE). Inoltre, lo spirito dell'articolo 6 comma 1, è sicuramente di tipo circolare, ossia non si rinviene nessun valido motivo per cui solo i diritti fondamentali

[111] *Cfr.*, Sentenza *Parlamento c. Consiglio* del 30 marzo 1995, C- 65/93, par. 21;Sentenza *Paesi Bassi c. Consiglio*, del 30 aprile 1996, C- 58/94, parr. 18 e 31.

dovrebbero considerarsi sottoposti al controllo della Corte e non anche gli altri principi. Non è forse vero che un'efficace democrazia si sostanzia soprattutto per gli individui, nella tutela dei singoli diritti civili, politici, economici e sociali? Uno Stato di diritto si identifica fondamentalmente con le garanzie costituzionali che è in grado di assicurare. In pratica quindi, i principi riconosciuti dal primo paragrafo dell'articolo 6 non possono e non devono essere ignorati: o costituiscono criteri interpretativi o si concretizzano in specifici diritti umani o vengono ricompresi tra i principi generali di diritto di cui la Corte è sovrana. Ad esempio, considerato che una disposizione del Trattato (art.6, par.2) impone l'obbligo di rispettare i diritti umani, ponendolo a carico dell'Unione, della Comunità e quindi delle singole Istituzioni, un eventuale atto delle medesime contrario ai predetti diritti , sarebbe per ciò stesso emanato in violazione di una norma del Trattato rendendo così possibile un ricorso per illegittimità dell'atto (ex art. 230). In questa prospettiva, pertanto, la violazione dei diritti umani diverrebbe indirettamente una delle motivazioni che consentono alla Corte di esercitare un controllo di legittimità sugli atti aventi carattere normativo in quanto rientrante nella nozione "violazione del presente Trattato e di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione", di cui all'articolo 230 [112]. Ciò potrebbe comportare potenziali conflitti con la Corte Europea dei diritti umani, peraltro mai mancati in passato. Nonostante, infatti, gli ampi riferimenti alla Convenzione Europea operati dalla Corte di Giustizia, questa ne ha sempre escluso l'invocabilità da parte dei ricorrenti. Nella sentenza *Mannesmannrohren-Werke AG c. Commissione* del 2001 [113], la Corte ha affermato: "Quanto agli argomenti secondo i quali l'articolo 6, paragrafi 1 e 2 della CEDU permette ad una persona, destinataria di una richiesta di informazioni, di non rispondere alle domande, anche se solo sui fatti, e di rifiutare di comunicare documenti alla Commissione, si deve ricordare che *la*

[112] *Cfr.*, Zanghì Claudio, *"La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*", *op. cit.*, pag 337;Gazzini Tarcisio, *op. cit*., pag. 31; Rottola Alessandro, " *L'effettività dell'ordinamento comunitario e del suo sistema giurisdizionale*", Cacucci Editore, 2008, pp. 106.

[113] Sentenza del 20 febbraio 2001, C. T-112/98, in *Raccolta*, 2001, p. II- 729 e ss.

ricorrente non può invocare direttamente la CEDU dinanzi al giudice comunitario" (corsivo nostro). La ragione risiede probabilmente nel fatto che la CEDU non è considerata dalla Corte di Lussemburgo una fonte diretta del diritto comunitario; essa, pertanto, non è invocabile, così come non lo sarebbe una costituzione nazionale, per quanto entrambe le fonte di ispirazione per la tutela dei diritti umani all'interno dell'ordinamento comunitario.

In un primo tempo, l'atteggiamento assunto dalla Corte Europea rispetto ai ricorsi contro Stati membri, relativi alla compatibilità di atti delle istituzioni comunitarie con la Convenzione di Roma, si può dire che fosse di "ritrosia" a pronunciarsi [114], così da evitare conflitti tra i due ordinamenti (essendo la Corte di Giustizia l'unica giurisdizione competente ad esprimersi sulla legittimità degli atti comunitari).

Tale atteggiamento ha preso forma nella c.d. teoria della "protezione equivalente", illustrata dalla decisione *M. & Co. C. Repubblica Federale di Germania del 9 febbraio 1990* [115]: il ricorrente lamentava una violazione dell'articolo 6 della CEDU nell'ambito di una questione pendente dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee e adiva la Corte europea contro la decisione della Germania di dare attuazione alla sentenza della Corte di Giustizia nell'ambito del proprio ordinamento. L' allora esistente Commissione europea dei diritti umani considerò il ricorso irricevebile *ratione materiae,* il quanto il diritto ad un equo processo (sancito proprio dall'articolo 6 CEDU) avrebbe trovato nel sistema comunitario, una protezione equivalente a quella offerta dalla Convenzione Europea. Il ragionamento seguito dalla commissione fu nel senso di indicare che le Parti contraenti la Cedu possono trasferire parte delle loro competenze ad un'organizzazione internazionale, ma la conclusione dei Trattati comunitari non può avere come conseguenza di sottrarre gli Stati membri della Comunità europea agli obblighi che su di essi incombono in virtù di un precedente Trattato, ossia la Cedu. Tali

[114] Garabello Roberta, "*I rapporti tra l'ordinamento comunitario e il sistema della Convenzione Europea sui diritti umani*", pp. 555- 568, sta in Pineschi Laura, "*La tutela internazionale dei diritti umani*", Giuffrè Editore, 2006.

stati continuano ad essere, dunque, responsabili ai fini della Convenzione, per le competenza trasferite alle Comunità e da questa esercitate. Tale responsabilità, tuttavia, non potrà essere invocata fintantochè l'organizzazione internazionale che ha beneficiato del trasferimento di competene assicura un livello di protezione dei diritti umani equivalente a quello messo in atto dal sistema della Cedu [116].

Nella giurisprudenza successiva, la Corte europea precisa che gli Stati membri dell'Unione europea restano responsabili degli effetti di atti comunitari all'interno dei loro ordinamenti nazionali: normative nazionali, cioè, che pur si limitano a tradurre direttive comunitarie possono essere impugnate di fronte alla stessa Corte Europea per violazione della Convenzione europea [117].

Da parte sua, quindi, la Corte europea, pur in mancanza dell'adesione della Comunità Europea alla Cedu non si è ritenuta priva della potestà di giudicare degli atti e delle iniziative adottate dagli Stati membri in adempimento di disposizioni comunitarie o di sentenze della Corte di Giustizia, anche se ha adottato – se così si può dire – una linea *rispettosa* dei principi dei Trattati dell'Unione e delle pronunce dei suoi organi giurisdizionali, come si può evincere dalla sentenza resa nel caso *Bosphorus* del 30 giugno 2005, ove si ribadisce il principio che la Corte ha la potestà di valutare i comportamenti degli Stati aderenti alla Cedu in tutte le loro manifestazioni e qualunque ne sia la causa o la giustificazione ed anche se sono già passati al vaglio degli organi giudiziari competenti nello Stato e nella Comunità: "*...la Corte si limita a verificare la compatibilità con la Convenzione degli effetti di tali decisioni ...* in quanto … *... le parti contraenti sono responsabili ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione per tutti gli atti e le omissionidei*

[115] Decisione della Commissione europea dei diritti umani, *M. & Co. Contro Repubblica Federale di Germania*, 9 febbraio 1990, ricorso n. 13258/87, consultabile on-line sul sito http://echr.coe.int.

[116] Si noti che qualora il ricorrente riuscisse a dimostrare che all'interno della Comunità europea il livello di protezione di un diritto invocato non è equivalente a quello offerto dalla Convenzione, la conseguenza logica della dottrina dell'equivalenza sarebbe che gli organi della Convenzione potrebbero vagliare la compatibilità con la Cedu di disposizioni nazionali di esecuzione del diritto comunitario. Come vedremo tra poco, tale opzione si verificherà nella sentenza *Bosphorus Airways c. Irlanda* del 2005.

loro organi, che essi derivino dal diritto interno o dalla necessità di osservare le obbligazioni giuridiche internazionali e … gli Stati sono responsabili nei confronti della Convenzione per gli impegni assunti in virtù dei trattati posteriormente all'entrata in vigore della Convenzione". La Corte europea, ribadisce il principio che, in considerazione del richiamo delle garanzie in materia di diritti fondamentali da parte dei trattati internazionali, un atto o comportamento dello Stato che sia assunto in adempimento alle obbligazioni giuridiche derivanti da quei trattati "*debba essere considerato giustificato allorquando sia constatato in via generale che l'organizzazione internazionale accorda ai diritti fondamentali … una protezione in tutto e per tutto equivalente aquella assicurata dalla Convenzione"*, con la ulteriore precisazione che il giudizio di *"protezione equivalente" deve essere soggetto a riesame alla luce dei cambiamenti successivamente intervenuti nella materia*. In applicazione di questa teoria la Corte europea ha giudicato *equivalente la protezione dei diritti fondamentali accordata dal diritto comunitario* ed ha, quindi affermato che il Paese chiamato in giudizio non aveva violato i principi della Convenzione europea, perché aveva dato esecuzione agli obblighi derivanti dalla sua appartenenza alla Comunità Europea.

Con tale significativa sentenza (e poco prima già col caso *Matthews* [118] nel 1999), i giudici di Strasburgo decidono che quando gli Stati membri attuano il diritto comunitario essi possono essere convocati anche dalla stessa Corte europea (solo se si ritiene che la legislazione europea non garantisce sufficiente protezione ai diritti fondamentali) ed

---

[117] Cfr., Sentenza *Cantoni c. Francia* del 15 novembre 1996, in *ECHR Reports*, 1996, consultabile on-line sul sito:http://www.echr.coe.int/Cantoni/Discours_eng.

[118] Sentenza *Mattews Contro Regno* Unito, del 18/02/1999, in *Raccolta* N.24833.

E' opportuno ricordare che con la già citata sentenza "*Waite e Kennedy"* , pubblicata lo stesso giorno della sentenza "*Matthews"*, la Corte di Strasburgo aveva affermato che, siccome quando gli Stati creano organizzazioni internazionali a fini di cooperazione in certi settori di attività, trasferendo loro competenze, la protezione dei diritti fondamentali può risultarne coinvolta, in questi casi sarebbe contrario alla CEDU, che deve garantire una tutela effettiva dei diritti, esonerare gli Stati da ogni responsabilità rispetto alle attività svolte da quelle organizzazioni: ove tali attività comportino limitazioni dei diritti garantiti dalla CEDU, la Corte deve potere svolgere un sindacato circa la legittimità dello scopo e la proporzionalità ragionevole delle limitazioni. Anche se la sentenza "*Matthews"* non richiama la coeva "*Waite e*

anche dalla Corte lussemburghese per violazione delle medesime normative.

La prospettata adesione dell'Unione Europea alla CEDU, sancita ora con il Protocollo 14 del nuovo Trattato di Lisbona, dovrebbe proprio contribuire ad evitare di trovarsi di fronte al doppio sistema legale e di poter ricorrere direttamente a Strasburgo.

Uteriore profilo circa i rapporti tra Strasburgo e Lussemburgo attiene alle divergenze interpretative in merito alla tutela di medesimi diritti. Ciò si spiega ricordando che dal versante lussemburghese, la giurisprudenza, come si è in precedenza scritto, può essere divisa in due fasi: sino al 1969 la Corte si dichiara incompetente a giudicare sui diritti fondamentali, a partire dalla sentenza *Stauder* del 1969 i diritti fondamentali *entrano* nella ricostruzione dei principi generali del diritto comunitario e la Corte ne diventa il garante principale utilizzando, a propri fini, la CEDU [119]. Proprio a partire dall'esordio della Corte di Giustizia Europea in materia di diritti fondamentali si pone il problema di chiarire i rapporti tra le due Corti, non foss'altro per l'utilizzo congiunto della medesima fonte normativa che, come è evidente, è una questione che si affaccia sin dalle prime sentenze in materia di diritti. Dall'analisi dei travasi di materiale normativo dall'uno all'altro sistema non mancano certamente le sorprese e possiamo notare come il primo campo di rapporti controversi è rappresentato proprio dalla ricostruzione del significato e della portata dei diritti disciplinati dalla CEDU.

Le due Corti, spesso, si pronunciano in modo opposto pur occupandosi del medesimo diritto [120]. A titolo di esempio si veda l'interpretazione restrittiva della protezione del domicilio (art. 8 Cedu) operata dalla Corte comunitaria e quella estensiva affermata, invece,

---

Kennedy", mi sembra che fra le due decisioni vi sia un legame sostanziale. Sentenza *Waite e Kennedy* contro Germania, in Raccolta n. 26083.

[119] Sul punto *cfr*. Pinelli Cesare, "*Judicial Protection of Human Rights and the Limits of a Judge-Made System",* in *Il Diritto dell'Unione europea,* 1996, pp. 976-1001.

[120] In argomento per tutti *cfr*. Lawson Rick, *Confusion and Conflict? Diverging Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg*, in *Essays Schermers*, III, Londra, 1994, pp. 219 ss.; Spielmann Dean, "*Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts,*

dalla Corte di Strasburgo o ancora, in materia di monopolio pubblico di radio diffusione in Austria, il caso ritenuto legittimo dalla Corte di Giustizia è stato invece considerato contrario all'articolo 10 della Cedu dalla Corte europea. Altro tema di divergenza si è posto in merito ai diritti di difesa: la Corte di Lussemburgo affermava che non esiste un principio generale, desumibile dagli ordinamenti degli Stati membri, nè dall'articolo 6 della Cedu, sul diritto a non effettuare dichiarazioni che possano essere utilizzate contro la stessa persona, applicabile alle persone giuridiche. Con pronuncia del 1995 (caso Funke) [121], la Corte di Strasburgo riconosce, invece, il diritto di ogni accusato a non testimoniare contro se stesso come un diritto desumibile dall'articolo 6 della Convenzione.

Altrettanto potrebbe dirsi del diritto alla libertà di espressione sancito dall'art. 10 della CEDU che vide il celeberrimo contrasto tra le due Corti su analoghe questioni relative alla conformità di misure nazionali alla CEDU: sentenze *Grogan* [122] e *Open Door and Dublin Well Woman c./Irlanda* [123] che concludono in modo opposto rispetto alla sussistenza della violazione di tale libertà in analogo caso di associazioni senza scopo di lucro che prestavano assistenza, prevalentemente, a carattere informativo in materia di interruzione volontaria della gravidanza.

Tuttavia, di recente, proprio con riferimento all'articolo 10 della CEDU la CGCE sembra ritornare sui suoi passi [124]. Nella sentenza del 6 marzo del 2001, caso *Connolly/Commissione* la Corte definisce i limiti della libertà di espressione dei dipendenti comunitari, con riferimento alle pubblicazioni relative alle attività della Comunità che essi, in virtù dell'art. 17 dello Statuto delle Comunità europee, devono sottoporre ad autorizzazione preventiva. La Corte comunitaria citando espressamente

---

Inconsistencies, and Complementarities", in Alston Philip Edition, *The European Union and Human Rights* 1999, pp. 331.

[121] Sentenza del 23/03/1995 *Funke contro Francia*, Serie A256-A, consultabile on – line sul sito:http://www.echr.coe.int.

[122] Sentenza 4 ottobre 1991, causa 159/90, in *Raccolta* 1991, p. I- 4685 ss.

[123] Sentenza 29 ottobre 1992, serie A, vol. n. 246.

[124] Per i casi del 2000 *Cfr*. Gaudin Hélène, « *Chronique de jurisprudence communautarie » 2000*, in *Revue du Droit Public*, 2001, pp. 1017.

la Corte CEDU [125] ritiene, infatti, che "la libertà di espressione costituisce uno dei fondamenti essenziali di una società democratica, una delle condizioni basilari per il progresso di tale società e per il pieno sviluppo di ogni singola persona. Salvo quanto previsto dall'art. 10, n. 2, della CEDU".

Tali contrasti derivano soprattutto dalla circostanza che anche la Corte di Lussemburgo applica la CEDU (oggi in base al secondo comma dell'articolo 6 del TUE), ma non vi è alcuna forma di integrazione fra la CEDU e ordinamento comunitario, né uno strumento per unificare l'interpretazione data dalle due Corti alle norme della CEDU (98). Inoltre, la possibilità che in tema di godimento dei diritti fondamentali si costituisca in Europa un "doppio *standard*" nasce anche dal fatto che, come già si è detto, le norme della CEDU, attraverso la Corte di Lussemburgo, penetrano nel diritto comunitario (e dentro gli Stati) in quanto si convertono in "*principi generali del diritto comunitario*" ai sensi dell'articolo 6.2 del TUE (99): onde si può dire che la Corte di Lussemburgo, anziché "applicare" le norme della CEDU come tali, applica i principi generali del diritto comunitario che da quelle possono trarsi. Di conseguenza, proprio perché i diritti della CEDU vengono filtrati in questo modo dalla Corte di Lussemburgo, quest'ultima non si ritiene vincolata dalla giurisprudenza degli organi della CEDU, ed in particolare della Corte di Strasburgo: quando la Corte di Lussemburgo applica la CEDU non c'è "deferenza" verso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

La prassi ha mostrato che pur interpretando la medesima disposizione, la Corte europea dei diritti umani abbia sempre scelto di attribuirle il significato ch'essa riteva maggiormente funzionale agli obiettivi della Convenzione, mentre la Corte di giustizia le riconoscesse l'accezione più funzionale agli obiettivi comunitari [126]. Appare evidente

[125] Anche se vi è chi ritiene che "*il richiamo al lavoro dei colleghi della Corte dei diritti dell'uomo è…, forse, più strumentale che generoso*", *Cfr.*, Biavati Paolo "*La funzione unificatrice della Corte di giustizia delle Comunità europee*", in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1995, p. 273 -286.

[126] *Cfr.*Toth A.G., "*The European Union and Human Rights: the way forward"*, in *Common Market Law Rev*iew, 1997, n. 3, p. 491 ss., in particolare p. 499.

che i rapporti tra la Corte del Lussemburgo e quella di Strasburgo si siano sviluppati su un binario di libertà di interpretazione nell'applicazione dei diritti fondamentali [127].

Se ciò sembra essere comprensibile considerando la diversa struttura "genetica" delle due Corti (la costruzione della giurisdizione in materia di diritti fondamentali della Corte di giustizia delle comunità europee avviene in modo del tutto non previsto dai *framers* dai Trattati europei, ossia in modo completamente de-formalizzato [128], mentre la Cedu con una competenza territoriale piuttosto diversa e con una struttura tradizionalmente internazionalistica, era stata appositamente costruita con lo scopo di rafforzare la tutela dei diritti umani mediante l'attività di una Corte *ad hoc*: la Corte europea dei diritti dell'Uomo quindi nasce già *funzionalmente* collegata ai diritti e si esprime sulla base di un catalogo certo di diritti) è altrattanto evidente la necessità di un'armonizzazione tra i due giudici per garantire uniformità alla materia dei diritti umani e soprattutto per dare maggiori garanzie ai singoli. E' innegabile, infatti che oggi la Cedu e il suo sistema di "giustiziabilità" rappresentino il tentativo regionale più riuscito e completo in materia di diritti umani: la Corte di Strasburgo si è affemata come giudice transnazionale di ultima istanza e attraverso la sua giurisprudenza ha costruito un vantaggio concreto per i singoli cittadini ai quali la Convenzione ha offerto forme di garanzia individuale che si sono talmente radicate da far dubitare che fosse necessaria una nuova Carta dei diritti in Europa [129] . Non a caso l'argomento più forte per l'adesione alla CEDU da parte delle Comunità è ancora quello che sottolinea la circostanza che in questo modo vi sarebbe una protezione aggiuntiva dei diritti dei singoli rispetto a quelle già esistenti; sia perché i singoli

[127] In argomento Gaja Giorgio, "*Carta dei diritti fondamentali e convenzione europea*: *una relazione complessa*, in "*La difficile Costituzione*" (a cura di) De Siervo Ugo, 2001, Giuffrè Editore, pp. 346.

[128] Sulla de-formalizzazione del diritto costituzionale come tendenza ormai generalizzata, rintracciabile anche nella giurisprudenza della nostra Corte costituzionale v. Dogliani Mario, "*Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars interpretandi*, 1997, pp. 107-119. Sul "sistema comunitario non scritto dei diritti fondamentali" *Cfr.* Azzena Luisa, "*Le forme di rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea"*, in *La difficile Costituzione op. cit.*, pp. 257 ss.

avrebbero un ricorso in più, sia perché la Corte EDU potrebbe essere un giudice, realmente, "terzo" rispetto a quello comunitario ed a quelli degli Stati membri [130]. In effetti può dirsi che è proprio il ricorso diretto dei singoli che rappresenta la forza e l'originalità del sistema di protezione della CEDU [131].

Detto in estrema sintesi la Corte di Strasburgo, pur facendo riferimento a parametri sufficientemente omogenei ha potuto, a differenza della Corte del Lussemburgo, sviluppare la propria *doctrine* partendo dalla interpretazione di un unico documento giuridico, la CEDU, che è sempre stata utilizzata come documento che stabilisce uno standard minimo ed irrinunciabile di tutela dei diritti fondamentali; viceversa la Corte di Giustizia si è costruita, interpretando per sé i materiali che aveva a disposizione [132], una tutela dei diritti fondamentali non preesistente ai trattati.

La Corte di Strasburgo considerandosi interprete e giudice idoneo del diritto comunitario derivato [133], anticipa i termini di una necessaria *actio finium regundorum*, dove i confini sono: ridurre al minimo il

---

[129] In tal senso *Cfr.* Weiler Joseph H. H., "*Does European Union Truly Need a Charter of Rights?"* in *European Law Journal*, 2000, pp. 95-108.

[130] Così Rossi Lucia Serena (a cura di), **"***Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*", Giuffré, Milano, 2002, pp. 255.

[131] *Cfr.* in proposito Bartole Sergio, Conforti Benedetto, Raimondi Giuseppe, "*Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*", Cedam – Padova, 2001.

[132] In argomento Cfr. Carducci Michele, "*Il problema esplicativo delle trasformazioni costituzionali. Appunti per una comparazione di teorie e prassi"*, sta in " *Le 'trasformazioni' costituzionali nell'età della transizione*, a cura di Spadaro Antonio, Giappichelli Editore- Torino, 2000, pp. 162.

[133] Vedi sul punto la posizione di Conforti Benedetto, " *La carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la convenzione europea dei diritti umani"*, pag. 13, in *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, di Rossi Lucia Serena (a cura di), ***op. cit.***, che ritiene che "*in casi del genere il diritto comunitario non entra in linea di conto…la sentenza Matthews non aveva bisogno, per decidere, di affermare, come ha fatto, che il trasferimento di competenze alle Comunità europee "non fa scomparire la responsabilità degli Stati membri…lasciando così intendere che per l'esclusione degli abitanti di Gibilterra dalle elezioni tutti i paesi membri dell'Unione europea avrebbero potuto essere chiamati a rispondere."* Nello stesso senso *Cfr.* Tesauro Giuseppe, "*Ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali",* in AA.VV., *"La Costituzione europea. Atti del Convegno Annuale dell'associazione italiana dei costituzionalisti".* Perugia, 7-9 ottobre 1999. Cedam – Padova, 2000, pp. 297-322. Soprattutto pag. 321 in cui l'autore sottolinea "*che la norma in questione non rientra nel novero del diritto comunitario derivato, ma nelle norme pattizie: in quanto tale sfugge al controllo della Corte di giustizia, non trattandosi di un atto comunitario, emanato dalle istituzion*i".

rischio dei conflitti e garantire una maggiore certezza dei diritti [134]. Dall'integrazione *dolce* operata dalla Corte di Giustizia nelle sue prime pronuncie al progressivo assorbimento della tutela dei diritti fondamentali nella sfera della Corte di giustizia il passo è, infatti, molto breve [135]. Come detto, la Corte del Lussemburgo nel parere del 28 marzo 1996 aveva negato l'ammissibilità, salvo riforma dei trattati, della adesione delle istituzioni europee come tali alla Convenzione. Di conseguenza, la Corte di Strasburgo non ha potuto pronunciarsi sulla legittimità degli atti degli organi comunitari come tali, comprese le sentenze della Corte del Lussemburgo, utilizzando la CEDU come fonte formale. In questo contesto i rapporti tra le due Corti sono destinati a rimanere circolari, sino a quando non si effettuerà la piena adesione dell'Unione alla Convenzione di Roma.

I conflitti sono sempre possibili perché la UE si rende sempre più autonoma rispetto alla CEDU – la Carta di Nizza, al di là dei passati problemi relativi alla sua efficacia ne è un esempio – non foss'altro per il fatto che la CEDU non è che *uno* dei materiali utilizzati per scriverla. I conflitti potrebbero sorgere proprio dalla fusione di materiali eterogenei [136]. La valorizzazione della Corte di Lussemburgo, implicata dall'entrata in vigore della Carta non è stata determinata da un incremento delle sue competenze o da un ampliamento dei suoi poteri. Né pare che l'incorporazione della Carta dei diritti nel Trattato di Lisbona debba trascinare di per sé un aumento degli strumenti processuali a disposizione della Corte di Lussemburgo. Tuttavia, adesso che la Carta ha forza normativa potrebbe cambiare molto il carattere dei giudizi della Corte di Giustizia in materia di diritti fondamentali, perché tale documento

[134] Sull' *actio finium regundorum Cfr*. Manzella Andrea, "*Dopo Nizza: la Carta dei diritti "proclamata"*, in *La carta dei diritti fondamentali op. cit.* p. 243.
[135] In tale prospettiva *Cfr.* Nicol David, "*Lessons from Luxembourg:Federalization and fhe Court of Human rights"*, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 17-18, che interpreta il caso *Matthews* nel senso che "*the manifest theme …that Strasbourg Court wants to be above the Luxembourg Court …masks its latent theme: that the Strasbourg Court wants to be like the Luxembourg Court*", ossia che le "*national courts must enforce its conception of fundamental rights in preference to any rival conceptions emanating from Luxembourg"*.
[136] In argomento *Cfr*. Chiti Mario P., "*L'architettura del giudiziario europeo dopo il trattato di Nizza: la lenta evoluzione dall'eclettismo al razionalismo"*, in *Diritto*

arricchisce i principi cui essa può fare riferimento, condizionando tanto l'argomentazione che la decisione finale e sorgerebbe un vincolo giuridico per la Corte di Lussemburgo ad interpretare le norme della CEDU in conformità alla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Dobbiamo dunque aspettarci in futuro un permanente stato di conflitti? In realtà possono essere individuate alcune soluzioni che tengano conto dell'effetto principale della proclamazione della Carta dei diritti grazie al nuovo Trattato e prospettare la consacrazione ufficiale dell'esistenza di *due* sistemi europei di protezione dei diritti fondamentali [137] in "pacifica convivenza".

L'adesione alla Convenzione da parte dell'Unione è stata decisa contemporaneamente all'attribuzione formale di valore legale alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, equiparato a quello dei Trattati. Come è noto la Carta contiene diritti non previsti dalla Convenzione, né sviluppati dalla giurisprudenza della Corte CEDU sulla base delle previsioni della Convenzione. La Carta poi, nell'ambito comune alla Convenzione, ricorre spesso a definizioni dei singoli diritti con linguaggio diverso da quello che si ritrova nella Convenzione. Al problema – che qui va solo accennato- della diversità dei testi della Carta e della Convenzione, la Carta risponde con disposizioni "orizzontali" (articoli 52 e 53 della Carta), che dovrebbero assicurare la coerenza dei due strumenti quando si tratti dei diritti riconosciuti in entrambi. Ma restano diversi punti oscuri o almeno non risolti ed è dubbio che l'obiettivo di semplificare e rendere facilmente leggibile l'elenco dei diritti fondamentali non sia stato raggiunto. E' vero che due liste di diritti

---

pubblico, 2001, pp. 957-958, che ritiene che la Carta dei diritti fondamentali porterà le due Corti ad un rapporto di "tipo orizzontale".

[137] Tra i tanti Cfr., Jacquè Jean Paul, "*La charte des droits fondamentaux de l'union européenne générale"*, in *La carta dei diritti fondamentali op. cit.* p. 55. Il mantenimento di due sistemi tutela separati sembra confermato anche dalla proposta di decisione-quadro in materia di mandato di cattura europeo: COM(2001) 522 final/2001/0215 del 25 settembre 2001, consultabile sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, disponibile on – line sul sito: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/C:2001:332E:0303:0319:IT.pdf. Esso cita i due sistemi europei come sistemi che, paritariamente, ne rappresentano il limite e, quindi, la garanzia. A pag. 5 del documento si legge infatti che "*the issuing and execution of European arrest warrants, the national courts will of course remain subject to the general norms relating to protection of fundamental rights, and particularly the*

comuni ai due testi sono state allegate al Rapporto esplicativo della Carta, preparato dal *Presidium* della Convenzione che redasse la Carta, ma si tratta di una indicazione di incerta valenza e comunque aperta ai possibili sviluppi della giurisprudenza sulla Convenzione e quindi non esaustiva. Tanto più che vi sono diritti il cui riconoscimento è avvenuto per via giurisprudenziale ad opera della Corte EDU (es. il diritto alla protezione dei dati personali dedotto dall'articolo 8 della Convenzione e menzionato espressamente all'articolo 8 della Carta; la libertà dei media ed il loro pluralismo, dedotti dall'articolo 10 della Convenzione e menzionati espressamente all'articolo 11 par. 2 della Carta; il divieto di espulsione dello straniero verso un Paese ove l'interessato rischi di essere sottoposto a trattamenti inumani, dedotto dall'articolo 3 della Convenzione e menzionato espressamente all'articolo 19/2 della Carta) [138], cosicché si pone il quesito se tali diritti siano "corrispondenti" a quelli indicati nella Carta.

Va inoltre ricordato che la Carta rinvia alla Convenzione per quanto riguarda il "senso e l'ambito" dei diritti contenuti in entrambi i documenti e quindi anche le limitazioni ammissibili. Per i diritti considerati dalla sola Carta, l'articolo 52, par.1 contiene una clausola generale [139] la cui applicazione non sarà necessariamente coincidente con i risultati cui conducono le analitiche previsioni della Convenzione e la conseguente giurisprudenza. Cosicché anche in ordine alle limitazioni possibili all'esercizio dei diritti considerati sarebbe necessario un criterio sicuro di distinzione tra il quadro dei diritti comuni ad entrambi i testi e quello dei diritti propri soltanto alla Carta.

Ma tutto sommato il problema che affronterà la Corte Ue (ed i giudici nazionali) al fine di render coerenti i due testi normativi, non è diverso da quello che si pone alle Corti supreme o costituzionali interne

---

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of 1950 and the Charter of Fundamental Rights of the European Union".

[138] Sul punto *Cfr.*, Bilancia Paolo, op. cit., pag. 39.

[139] "Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previsti dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui".

che applicano la loro Costituzione ed allo stesso tempo la Convenzioe. Ed in proposito va ricordato che la Corte Ue esercita la sua giurisdizione nei limiti del diritto primario dell'Unione (Trattati), analogamente alle Corti nazionali.

La Carta e la Convenzione dunque si incontrano, sovrapponendosi in parte. La Carta riguarda le istituzioni e gli organi dell'Unione, nonché gli Stati membri quando questi danno attuazione al diritto dell'Unione (art.51, par.1). Cio' significa che quando danno attuazione al diritto comunitario gli Stati membri sono vincolati sia dalla Carta che dalla Convenzione. Il che impone la ricerca della maggior possibile coerenza dei due ordini normativi (compreso il profilo riguardante i rispettivi sistemi di tutela giurisdizionale), al fine di evitare contraddizioni ed incoerenze che metterebbero in crisi, in una materia delicatissima, la certezza del diritto e la credibilità del sistema. Tanto più che sarà sempre più difficile separare il diritto dell'Unione dal diritto nazionale per la crescente e tendenziale influenza del primo su tutto il secondo. Come distinguere ad esempio (che senso ha distinguere?), quanto alla garanzia dei diritti previsti dalla Convenzione, un arresto eseguito secondo la sola normativa nazionale da un arresto effettuato per dare seguito a un mandato di arresto europeo?

Il Preambolo alla Carta indica che essa riafferma i diritti che risultano dalle tradizioni costituzionali e dalle obbligazioni internazionali comuni agli Stati membri, a tal fine menzionando la Convenzione, le Carte sociali adottate dalla Comunità e dal Consiglio d'Europa, nonché la giurisprudenza della Corte UE e quella della Corte EDU. Ma il completamento del sistema avviene con l'adesione dell'Unione alla Convenzione [140], in modo tale da consentire alla Corte EDU di esercitare il suo controllo sul funzionamento nel caso concreto dei meccanismi "orizzontali" ed assicurare, quanto ai diritti e libertà della Convenzione, la loro tutela giurisdizionale in modo eguale, qualunque sia l'origine

[140] Si veda sulla questione la posizione dei membri della Convenzione che elaboro' la Carta, nel Rapporto finale del Gruppo di lavoro II, del 22 octobre 2002, pag. 10-11: "*Incorporation de la Charte//adhésion à la CEDH*", consultabile sul sito: http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00354fr2.pdf.

della possibile violazione. Per altro verso l'adesione dell'Unione alla Convenzione potrebbe favorire un ulteriore e continuo sviluppo coerente della giurisprudenza della Corte EDU e della Corte UE. Quest'ultima, in campi del diritto dell'Unione che sempre più investono questioni di diritti dell'uomo, applicherà la Carta, tenendo conto del rinvio ch'essa fa alla Convenzione ed alla relativa giurisprudenza della Corte EDU. Essa, offrirà il controllo esterno al sistema dell'Unione. In questo senso l'Unione e le sue istituzioni non si porranno diversamente da quanto ora avviene per gli Stati, la loro normativa nazionale e, in particolare, le loro Corti costituzionali o supreme. E la Corte EDU ha sempre ritenuto che, salvo eccezioni macroscopiche, i giudici interni siano in una posizione migliore per correttamente interpretare il diritto interno. Non c'è ragione di pensare che la Corte assuma un atteggiamento diverso rispetto alle questioni interpretative che si porranno alla Corte UE ed ai giudici nazionali nella materia del diritto dell'Unione. Con l'accennata novità di Lisbona in merito alla prospettata adesione Europea alla CEDU [141], la Corte di giustizia sarebbe obbligata ad adeguarsi allo *standard* minimo di tutela offerto dalla Convenzione, ferma restando la facoltà di concedere un livello di tutela più elevato al quale si arriverebbe grazie all'integrazione della Carta di Nizza nei Trattati [142] come già previsto dall'articolo 6 del Nuovo Trattato di Riforma. In questo modo, le

[141] In argomento *Cfr.*, Bifulco Raffaele, Cartabia Marta & Celotto Alfonso (a cura di), "*L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE*", pp. 400, Il Mulino, 2001. In generale si vedano i seguenti contributi: Bilancia Paolo & D'Amico Marilisa, "*La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*", Milano – Giuffrè Editore, 2009, pp. 335; Carducci Michele, "*Il Trattato di Lisbona di fronte alle nuove identità costituzionali*", in AA.VV. (a cura di), " *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*", in *Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico europeo*, Vol. 5, 2009, pp. 145- 164; Rossi Lucia Serena, "***How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon***", in Yearbook Of European Law, 2008, Vol. 11, pp. 65 – 87; De Witte Bruno (edition), "*Dieci riflessioni sul Trattato Costituzionale per l'Europa*", *European University Institute*, San Domenico di Fiesole, Italia, 2003, disponibile on line sul sito: www.european-convention.eu.int (CONV 703/03) del 28/04/2003; De Siervo Ugo, (a cura di), "*Costituzionalizzare l'Europa ieri ed oggi*", Il Mulino, Bologna, 2001, pp. 138.

[142] In tal senso cfr. Rossi Lucia Serena, "***Il progetto di Trattato-Costituzione: Verso una nuova architettura dell'Unione europea"***, Giuffrè Editore, 2004, pp. 314, secondo cui "*rafforzando i poteri della Corte di Strasburgo nei confronti di quella di Lussemburgo, si metterebbe la prima nella stessa posizione, rispetto alla seconda, delle Corti costituzionali o supreme degli Stati membri, creando un rapporto fra Carta e Convenzione europea non dissimile da quello che esiste fra Costituzioni nazionali e Convenzione europea*".

possibilità che insorga un vero e proprio conflitto tra le due giurisdizioni – che, è bene sottolinearlo, si esercitano su due *territori* molto diversi uno *internazionale* e l'altro *sovranazionale* – risulterebbero considerevolmente ridotte, in quanto il margine di discrezionalità lasciato dalla Carta dei diritti alla Corte del Lussemburgo si limiterebbe alla fascia di protezione superiore a quella "di base" offerta dalla CEDU [143]. Un vero e proprio contrasto avrebbe ragion d'essere soltanto nel caso – piuttosto improbabile – in cui la Corte di giustizia riconoscesse ad un diritto della Convenzione una portata più ristretta di quella allo stesso attribuita Corte di Strasburgo [144]. E' indubbio che con l'espresso richiamo ai principi della Cedu contenuto nel Trattato di Lisbona, si verificherà un mutamento delle relazioni fra la due istituzioni giurisdizionali e, probabilmente, una affermazione di supremazia da parte della Corte europea anche nei confronti dell'Unione e della sua Corte di Giustizia, ormai sottoscrittore della Convenzione e non più organismo parallelo indipendente. Ciò, sebbene il Presidente della Corte di Strasburgo, nel Rapporto annuale 2007, affermi che l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione: *«renforcera l'indispensable convergence entre la jurisprudence des deux grandes juridictions européennes, la Cour de justice des Communautés européennes et notre Cour – qui ne sont d'ailleurs nullement concurrentes mais fortement complémentaires et qui coopèrent déjà dans le meilleur esprit. On peut attendre de cette adhésion une synergie, un renforcement des liens entre*

[143] *Cfr.,* Wetzel, Joseph R, "*Improving Fundamental Rights Protection in the European Union: Resolving the Conflict and Confusion between the Luxembourg and Strasbourg Courts"*, in *Fordham Law Review,* 2003 pp. 71- 93.

[144] Sul problema della pluralità dei livelli di giurisdizione *dopo* la proclamazione della Carta *Cfr.* Valvo Anna Lucia, " *L'Unione Europea dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Le Istituzioni, la politica estera e di difesa, i diritti umani*", Roma – Aracne Editore, 2008, pp. 215; Rossi Lucia Serena, "***How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon***", in Yearbook Of European Law", 2008, Vol. 11, pp. 65 – 87; Guzzetta Giovanni, "*Garanzia multilivello dei diritti e dialogo tra le corti nella prospettiva di un Bill of Rigths europeo*", pp. 155- 167, in "*Tutela dei diritti fondamentali e costituzioni multilivello*", di D'Antena Antonio & Grossi Pierfrancesco, Giuffrè Editore, 2004, pp. 388; Condinanzi Massimo, "*Il livello comunitario di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*", pp. 35- 55, sta in Bilancia Paolo & De Marco Edoardo (a cura di), *" La tutela multilivello dei diritti*", Giuffrè – Milano, 2004, pp. 255.

les deux Europe, la coopération de notre Cour à la construction d'un espace judiciaire européen unique des droits fondamentaux » [145].

Ma come accennato in precedenza, il principale problema circa il ruolo svolto dalla Corte UE è rappresentato dalle restrizioni nel sistema di accesso ad essa. Mi riferisco essenzialmente ai limiti posti alla introduzione di un ricorso individuale, che rimangono anche dopo l'ampliamento di tale facoltà per l'individuo derivante dal nuovo Trattato (articolo 263 TFUE, ex articolo 230 TCE).

L'articolo 230, par. 4 del TCE prevedeva che un individuo avesse il diritto di portare in giudizio un atto dell'UE solo se esso veniva direttamente ed individualmente colpito da tali atti. La posizione di una persona fisica o legale individualmente colpita da un atto europeo era piuttosto comune all'inizio della costruzione dell'UE quando molte decisioni delle Istituzioni comunitarie erano indirizzate ad imprese specifiche, ma è divenuto meno comune mano a mano che l'UE ha sviluppato le sue attività legislative. Infatti quasi tutte le attività contro i regolamenti della Comunità sono state dichiarate inammissibili dalla Corte di giustizia europea perchè i requisiti necessari al fine di ammettere tale azione in base ad "interessi individuali" non venivano soddisfatti. La dottrina considerò che tale approccio fosse troppo restrittivo al fine di garantire un'effettiva protezione degli individui nei confronti di azioni di natura generale.

La Corte considerò che "una protezione legale effettiva" era ad ogni modo garantita dal diritto riconosciuto all'individuo di portare in giudizio davanti alle Corti nazionali misure nazionali di attuazione della normativa CE/UE (dato che queste corti agendo in qualità di "giudici europei decentralizzati" sarebbero state in grado di indirizzare domande preliminari alla Corte di giustizia). Questa soluzione però non si applicava alle misure europee che non richiedevano misure di attuazione nazionali. In simili casi, come denunciato dall'Avvocato Generae Francis

[145] Rapporto della Corte Europea dei diritti dell'uomo, disponibile in italiano sul sito: http://governo.it/Governoinforma/Dossier_europa.it.

Jacobs nel caso "Jégo –Quére" [146] davanti alla Corte di primo grado, l'unico modo che l'individuo aveva per poter ottenere giustizia era di violare una misura europea e di mettere in discussione la sua validità durante un procedimento penale o altre procedure contro di lui. La Corte di primo grado nella sua sentenza del 3 maggio 2002, seguì la pronuncia emessa per il caso "Jégo – Quére", considerando che una persona viene considerata "individualmente coinvolta" quando una norma di applicazione generale tocchi la sua posizione legale in modo definitivo ed immediato, restringendo i suoi diritti o imponendo degli obblighi sull'individuo in causa. Nonostante ciò la Corte di giustizia nel caso UPA del 25 luglio 2002 [147] rifiutò tale interpretazione considerando che tale riforma del sistema di controllo giurisdizionale sarebbe stato possibile solo emendando il Trattato. Tale riforma fu infine adottata durante le negoziazione sul Trattato costituzionale, poi riprese dal Trattato di Lisbona che nel nuovo articolo 263 così recita: " *Qualsiasi persona fisica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gi atti adotatti nei suoi confronti o che la riguardano direttamente ed individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione. Gli atti che istituiscono gli organi e gli organismi dell'Unione possono prevedere condizioni e modalità specifiche relative ai ricorsi proprosti da persone fisiche o giuridiche contro atti di detti organi o organismi destinati a produrre effetti giuridici nei loro confronti*".

Il vero nodo da dipanare, adesso riguarda l'assenza nel Trattato di una definizione di "atti normativi": questa formulazione copre tutti gli atti di applicazione generale - legislativi e non – oppure si riferisce solo agli atti non- legislativi così come definiti dalla dottrina [148] ? Questa

[146] Sentenza C- 263/02, "*Commissione delle Comunità Europee contro Jégo Quère e Cie Sa*", in *Raccolta*, pag. II- 2365. Consultabile on line sul sito: http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/cronache/archivio/giurisprudenza.it

[147] Sentenza C-50/02 , "*Unión de Pequeños Agricultores contro Consiglio*", in *Raccolta*, pag. I-6677, punti 38 e 40 e nel medesimo senso anche la sentenza del 13 dicembre 2005, C-461/03, "*Gaston Schul Douane-expediteur*", in *Raccolta*, pag. I-10513, punto 22.

[148] De Witte Bruno, *op. cit*., pag. 38.

seconda interpretazione permetterebbe al legislatore di nascondere negli atti legislativi tutte quelle misure per le quali non vuole essere portato in giudizio in base ad una richiesta individuale. Inoltre, un'interpretazione di questo tipo sfiderebbe anche la giurisprudenza europea in base alla quale solo i contenuti degli atti sono decisivi e non la loro forma.

Quando l'adesione dell'Unione alla Convenzione sarà in opera, il ricorso diretto contro l'Unione potrà essere fatto solo dopo esaurite le possibilità di ricorso al giudice dell'Unione [149]. A questo proposito ed in relazione ai limiti all'accesso alla Corte UE, occorre richiamare qui l'articolo 13 della Convenzione, che richiede che venga assicurato, in ordine a tutti i diritti elencati nella Convenzione, un ricorso efficace all'interno del sistema considerato. Solo in tal modo è possibile che la Corte EDU intervenga in funzione sussidiaria, quando i ricorsi interni non abbiano sanato la violazione che il ricorrente lamenta [150].

Una seconda soluzione che da più parti è stata da sempre invocata, riguarda la previsione - previa la descritta adesione - di una sorta di *pregiudiziale* vincolante o solo consultiva, della Corte di Strasburgo in quanto Corte avente una competenza ed esperienza specifica [151] (competenza attivabile da parte dei giudici che dovessero applicare la CEDU o comunque attivabile dalla Corte di Lussemburgo).

Un ragionamento analogo mi sembra emergere dalla sentenza del 2000, la *Bananenmarktordnung Urteil* [152], della Corte federale tedesca. In tale sentenza si stabilisce il principio dell'obbligo di astensione del

[149] Ai fini dell'articolo 35/2 b) della Convenzione la Corte UE non potrà essere ritenuta "altra istanza internazionale di inchiesta o di risoluzione".

[150] La Corte UE ha recentemente sollecitato gli Stati membri ad introdurre a livello interno procedure giudiziarie che evitino dei vuoti di tutela (Caso C-432/05, *Unibet* del 13 marzo 2007, paragrafi 40-42) in linea con l'articolo 47 della Carta che per suo conto prevede il diritto ad un rimedio effettivo ed un giudizio equo. Nello stesso senso è ora l'articolo 9 F/1 TUE.

[151] Così Conforti Benedetto, "*Specificità della materia dei diritti umani" op. cit.* p. 17; Sperduti Giuseppe, *op. cit*., De Muro Gianmaria, "*I rapporti tra Corte di Giustizia delle Comunità europee e Corte europea dei diritti dell'uomo. Problemi e prospettive*", Relazione al Convegno su "*La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*", Catanzaro 31 maggio – 1 giugno 2002, in AA. VV., "*La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*", Giappichelli – Torino, 2003, pp. 175.

[152] Corte costituzionale tedesca, sentenza del 7 giugno 2000, *Bananenmarktordnung Urteil.* Per un commento *cfr*. Bazzocchi Vallentina, *"I diritti fondamentali nello spazio di libertà e giustizia dell'Unione Europea,* Alma Mater Studiorum – Univeristà degli Studi di Bologna, disponibile on-line sul sito: http://amsdottorato.cib.unibo.it/502/1/tesi/ValentinaBazzocchi.pdf.

giudice costituzionale su un caso individuale di violazione di diritti fondamentali da parte del diritto comunitario, a meno che non si dimostri che il caso dedotto in giudizio non palesi un rifiuto *generale* delle Comunità di assicurare uno *standard* equivalente di protezione dei diritti fondamentali a livello comunitario. In questa decisione la parola determinante è "generale": essa richiede una estesa verifica di come gli organi dell'Unione proteggono il diritto fondamentale in questione"[153]. In via di principio, il controllo preventivo della compatibilità degli atti comunitari con i diritti fondamentali della CEDU e l'adozione della Carta dei diritti fondamentali porterebbe ad una maggiore protezione dei diritti a livello europeo, anche in prospettiva di ulteriori allargamenti dell'Unione [154].

In entrambi i casi le possibili ambiguità vengono risolte con la creazione di un legame formale che, partendo da una riforma dei Trattati (e forse anche della Convenzione), sembra in linea con l'ampiezza delle possibili combinazioni dei futuri legami tra democrazia, sovranità e diritti.

Al riguardo non resta che ribadire quanto già detto in precedenza sulla inesistenza di un pregiudizio alla autonomia del diritto comunitario conseguente alla adesione alla CEDU, e sul fatto che la posizione della Corte di Lussemburgo, rispetto a quella di Strasburgo, sarebbe identica a quella in cui oggi si trovano le Corti costituzionali degli Stati europei. E ricordare ancora che la soluzione accolta nel Trattato è piuttosto equilibrata per quanto riguarda la posizione delle due Corti: perché se da un lato vi si dispone l'adesione alla CEDU, che avvantaggia la Corte di Strasburgo, dall'altro vi è anche l'inserimento nel Trattato costituzionale della Carta di Nizza, che accresce di molto il ruolo di giudice europeo dei diritti fondamentali della Corte di Lussemburgo.

---

[153] Così Von Bogdandy Armin, *Comunità di diritti fondamentali come meta dell'integrazione? I diritti fondamentali e la natura dell'unione europea*, in *Diritto pubblico.*, 2001, p. 875.

[154] Sul tema *cfr.* Chiti Mario P., "*L'architettura del giudiziario europeo dopo il trattato di Nizza: la lenta evoluzione dall'eclettismo al razionalismo"*, in *Diritto pubblico*, 2001, pp. 957-958.

A conclusione di queste riflessioni, ciò che sembrerebbe configurarsi con il nuovo Trattato di Lisbona è un sistema complessivo di garanzia dei diritti fondamentali che parrebbe dovere funzionare sulla base di un criterio di "sussidiarietà", coniugato a dei livelli di protezione essenziali (*minimum standards*) crescenti verso il basso: cioè dagli ambiti più generali a quelli più particolari, dalla CEDU alla UE ed agli Stati (ed eventualmente, in alcuni Stati, anche agli ambiti dei *Länder*/Regioni). Si tratterebbe di un sistema multilivello in cui l'ordinamento "superiore" – dove il termine "superiore" non assume necessariamente un significato gerarchico, ma piuttosto spaziale, connesso con la maggiore estensione dell'ordinamento di riferimento – vigila, per mezzo della relativa "Corte", sul rispetto dei livelli e contenuti essenziali dei diritti fondamentali, da esso stabiliti e garantiti, da parte degli ordinamenti "inferiori" (o "inclusi"). A loro volta, gli ordinamenti inferiori, o inclusi, possono offrire ai loro cittadini tutele maggiori (o perché di livello più elevato, o perché riguardanti diritti fondamentali ulteriori), intendendosi per tutela "maggiore" quella che soddisfa maggiormente le esigenze dell'individuo rispetto a quelle dei pubblici poteri [155]. In un sistema siffatto, il compito della CEDU e della Corte di Strasburgo è quello di garantire – secondo la formula della nota sentenza *Loizidou* [156]- un "*ordine pubblico europeo*" in materia di diritti fondamentali.

Quanto detto ci rimanda alla questione della positivizzazione di adeguate tutele giurisdizionali dei diritti fondamentali, la garanzia dei quali non può che chiamare in causa, un livello politico del dibattito: deve esistere un regolare circuito democratico, con una netta e chiara separazione dei poteri.

Proprio la nuova Europa che si attuerà grazie alle modifiche apportate dal nuovo Trattato di Lisbona potrebbe sfruttare al meglio le sue peculiarità: la CEDU, infatti, ha un ruolo, per così dire, "negativo" mirante ad assicurare la tutela di un "ordine pubblico", costituito dal

[155] Così si esprime Panunzio Sergio P. "*I diritti fondamentali e le Corti in Europa*", Working Paper 2005, disponibile on line sul sito: http://www.associazionedeicostituzionalisti/Panunzio_idiritti.it.
[156] Caso *Loizidou contro Turkey*, del 18/12/1995, Serie 40/1995/435, consutabile on-line in lingua inglese sul sito: http://www.hri.org/news/special/loizidou/court.html.

rispetto dello *standard* minimo in essa previsto. L' UE, invece, dovrebbe avere non soltanto un ruolo di garanzia dei livelli essenziali dei diritti da essa tutelati, ma anche un ruolo "positivo": quello cioè di portare avanti una politica mirante alla concreta realizzazione ed implementazione di quei diritti, anche attraverso l'azione degli Stati. Ciò ovviamente impone degli interrogativi sulla natura stessa dell'integrazione europea, superando l'approccio funzionalista che l'ha caratterizzata fin dalle origini per ridefinire le fonti di legittimazione e i valori fondanti.

La garanzia costituzionale dei diritti esige innanzitutto chiarezza sulle responsabilità istituzionali. Le tecniche di garanzia, a loro volta, dipendono irrimediabilmente dalla rigidità o flessibilità del sistema delle disposizioni costituzionali, quindi dalla configurazione del sistema delle fonti, nonché dai poteri riconosciuti in materia agli organi giurisdizionali. L'introduzione di una "macro-politica" dei diritti fondamentali forte e omnicomprensiva , infatti, verrebbe inevitabilmente ad alterare l'equilibrio costituzionale all'interno dell'Unione; essa si porrebbe in contrasto con il principio di sussidiarietà e potrebbe attentare alla garanzia dell'autonomia costituzionale come parte dell'identità nazionale. La *primauté* dei diritti dell'uomo sulla politica, presupporrebbe un solido consenso su valori comuni, primo tra tutti quello di considerare prioritario l'essere umano e non lo Stato.

CAPITOLO II

La tutela dei diritti umani nelle relazioni esterne dell'Unione Europea.

1. Cenni storico-normativi sulle relazioni esterne dell'Unione Europea e della Comunità in materia di tutela e promozione dei diritti umani.

A dispetto di un'integrazione che sembrava destinata a rimanere confinata al settore economico, l'Unione Europea è riuscita ad estendere la sua portata nello scenario internazionale, ampliando progressivamente le proprie competenze. Il settore delle relazioni esterne dell'Unione, infatti, dimostra tutto il dinamismo dell'esperienza comunitaria, ma anche le contraddizioni insite in essa, come il continuo "conflitto" tra intergovernativismo e integrazionismo.

Nel capitolo precedente è stato messo in evidenza il percorso storico- giuridico che ha condotto all'affermazione dei diritti umani all'interno del contesto comunitario ed al loro riconoscimento come principi fondamentali. Il rispetto di simili diritti è divenuto, però, anche un elemento fondamentale nelle relazioni dell'Unione con gli Stati Terzi. La promozione esterna di tali valori fondamentali, si spiega tanto con ragioni storiche, quanto con motivazioni radicate all'interno di un'Unione Europea che non ha mai accettato di rimanere una mera "organizzazione" economica. La tutela e la promozione dei diritti umani hanno rappresentato, in tal senso, un criterio guida affinchè l'Unione Europea potesse assumere una nuova personalità nelle relazioni internazionali.

La seconda metà del Novecento ha segnato i mutamenti forse più significativi di tutta la storia delle relazioni internazionali: con l'internazionalizzazione della protezione dei diritti fondamentali - grazie allo sviluppo di una normativa rivolta ad assicurare il rispetto dei diritti degli individui sopra ogni cosa - si è sviluppato anche il fenomeno della "legittimità democratica" dei vari sistemi politici statali. Esso esprime una tendenza connessa alla precedente, poichè la democrazia rappresentativa appare la forma politica più idonea a garantire il rispetto dei diritti fondamentali mentre i regimi autoritari, viceversa, si caratterizzano per una grave violazione di essi. Ciò nonostante, molto controverso appare il riconoscimento internazionale di un principio giuridico corrispondente all'istanza di democratizzazione universale [157]. Tale principio viene infatti stabilito convenzionalmente, in modo sporadico -come nel caso dei rapporti bilaterali tra gli Stati ACP e la Ce - ma non si è mai affermato a livello consuetudinario. La ragione fondamentale di ciò si rinviene nell'idea che l'attuazione di un sistema democratico in Stati che ne sono ancora privi, anche se sollecitato e coadiuvato dalla comunità internazionale, in definitiva deve rappresentare un risultato perseguito e raggiunto in modo autonomo e responsabile, senza che l'indipendenza di ciascun Paese sia lesa da ingerenze autoritative esterne che si approprino del "diritto" di esportare valori di sviluppo, libertà e civiltà, frutto di un diverso percorso storico-culturale.

Già a partire dal 1986, infatti, con l'obiettivo di superare le antiche forme di colonialismo, grazie alle iniziative intraprese dall'ONU nei confronti dei Paesi in Via di Sviluppo (PVS), con la firma della *Dichiarazione sul diritto allo sviluppo* [158] si è voluto incentivare l'autonomia economica e l'evoluzione sociale dei PVS, integrando i principi di sostegno tecnico-finanziario, con azioni sociali di più ampio respiro, rivolte anche alla tutela dei diritti di ogni persona.

[157] Per un'efficace ricostruzione storico-politica dei principali avvenimenti internazionali sullo sviluppo dei diritti umani si veda la letteratura citata a pag. 3, nota 5 del presente lavoro.

Inoltre, nel 1993, la *Dichiarazione finale della Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo* - convocata dall' Assemblea Generale a Vienna [159] – affermava che la democrazia (quale espressione della libera volontà popolare di determinare il proprio sistema politico, economico, sociale e culturale) e il rispetto dei diritti dell'uomo, sono valori interdipendenti. Proprio in tale documento si dichiara che la comunità internazionale dovrà sostenere il rafforzamento e la promozione dello sviluppo, della democrazia ed il rispetto dei diritti umani in tutto il mondo [160]. (Paragrafi 8 e 9 della Dichiarazione). Da questa Dichiarazione la comunità internazionale ha tratto ispirazione per reinterpretae i valori universalistici all'indomani della fine del conflitto bipolare, ribadendo l'importanza dell' *indivisibilità* tra i vari diritti umani e affermando l'*interdipendenza* tra democrazia, sviluppo e diritti della persona [161]. Nell'enunciare il principio di indivisibiità, la Dichiarazione di Vienna si prefigge il duplice scopo di proteggere e promuovere la "*dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana*" [162] e respinge ogni relazione

[158] Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, firmata il 4 dicembre 1986, adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU, consultabile on-line all'indirizzo web:http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.html.

[159] Dichiarazione di Vienna, adottata dalla Conferenza Mondiale sui diritti umani dell'ONU il 25 giugno 1993, consultabile on-line all'indirizzo web:http://www.unhcr.ch/hridoca.nsf/A.CONF.157.123/En.pdf.

[160] *Cfr*.: Marescau Jacques M. (Editions), "*The European Community's Commercial Policy after 1992: the legal dimension*", Nijhoff Publications 1993, pp. 413; Nowak Manfred, "*Introduction to international human rights in a global economic order: an analisys of a discourse*", Nijhoff Publications 2003, pp. 255.

[161] In tal senso la Dichiarazione di Vienna appare come uno spartiacque significativo rispetto all'epoca della guerra fredda quando il principio dell'indivisibilità dei diritti fu di fatto accantonato a causa del profondo dissidio tra i blocchi circa la priorità di riconoscersi alle varie "generazioni" di diritti. Mentre, infatti, il blocco occidentale assumeva che i diritti umani civili e politici fossero diritti assoluti – dotati di efficacia precettiva e giustiziabili – e che i diritti economici, sociali e culturali fossero ad efficacia programmatica e richiedessero risorse finanziarie per essere attuati, per il blocco comunista, solo l'attuazione della seconda classe dei diritti avrebbe potuto porre le condizioni per far valere anche i diritti civili e politici. Pinelli Cesare, "*Le clausole sui diritti umani negli accordi di cooperazione internazionale dell'Unione", in Relazione presentata al Convegno della Fondazione Basso su "Diritti sociali e mercato globale*", 18 ottobre 2005, disponibile on line all'indirizzo:http://www.eu.on-line.it/Contributi/Studi-e-ri/PINELLI_clausole_diritti_umani.pdf, pp.12.

[162] "*Riconoscendo e affermando che tutti i diritti umani derivano dalla dignità e dal valore inerente della persona umana e che la persona umana è il soggetto centrale dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e conseguentemente dovrebbe essere il principale soggetto beneficiario e partecipare attivamente alla realizzazione di questi diritti e libertà..."*

gerarchica tra le varie classi di diritti umani, sottendendo – in positivo – connessioni strutturali e rafforzamenti reciproci tra essi. Indivisibilità e interdipendenza tra i diritti fondamentali sono anche prospettive necessarie in riferimento ai mercati: questi, infatti, rischiano di autodistruggersi se i diritti di libertà e i diritti sociali non sono protetti e se il potere pubblico non è costituzionalmente limitato: su scala globale come su scala regionale. E', dunque, il mercato stesso a richiedere una legislazione adeguata senza per questo imporre indebite restrizioni all'esercizio dell'iniziativa economica privata [163].

Quel che è certo è che la fine degli anni Ottanta e gli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, hanno segnato un grande processo di transizione su scala mondiale dall'autoritarismo militare o monopartitico a governi democratici. Dalla fine dell'egemonia sovietica e l'emancipazione dei Paesi dell'Est, il principio di legittimità democratica è divenuto il cardine dei sistemi di governo del continente europeo, come ribadito con la Carta di Parigi per una nuova Europa del 1990 [164]. L'attenzione, quindi, sempre crescente per i diritti fondamentali e la convinzione che una loro tutela potesse essere realmente efficace solo in sistemi democratici, ha avuto tanto un carattere internazionale, quanto regionale. In questa cornice di idee si inserisce l'azione svolta dall'Unione Europea da un lato e dalla Comunità dall'altro nell'ambito delle relazioni esterne, allo scopo di vincolare convenzionalmente i Paesi terzi al rispetto di quei principi che, il diritto comunitario, considera fondamentali (articolo 6, secondo comma, TUE).

A seguito dell'entrata in vigore dell'Atto Unico europeo, i diritti dell'uomo ed i principi democratici sono stati inseriti progressivamente nelle relazioni con i Paesi Terzi [165], sino a divenire "*un fattore essenziale delle relazioni internazionali e una delle pietre angolari della*

[163] Petersman Ernst Ulrich, "*Time for integrating human rights into the law of worldwide organizations: lessons from european integration law for global integration law*", in *European Journal of International Law*, 2002, Vol. 13, pp. 621- 650.
[164] Il Testo integrale della *Carta di Parigi*, adottata il 21 novembre 1990, è disponibile on-line all'indirizzo web:http://www.ocse.org/documents/mcs/1990/11/4045_it.pdf.
[165] Ubertazzi G. M., "*Atto Unico e tutela dei diritti dell'uomo*", in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 296-309.

cooperazione europea, nonchè delle relazioni tra Comunità e Stati membri, da un lato, e Paesi Terzi dall'altro" [166].

Il Parlamento europeo ha svolto un ruolo di rilievo in questa evoluzione, elaborando, un *memorandum* annuale sulle attività dell'Unione Europea nel settore dei diritti umani e un rapporto sui diritti dell'uomo nel mondo e la politica comunitaria dei diritti umani: a seguito di tali documenti il bilancio comunitario destinato alla promozione della tutela dei diritti della persona è stato ampliato ed incluso in un capitolo unico del bilancio [167].

L'Unione Europea (nel suo insieme) è così passata da un approccio ai diritti umani di tipo funzionale alle esigenze integrazioniste economiche, ad una considerazione globale non solo sull'importanza dei diritti della persona, ma anche in riferimento allo stesso ruolo dell'Unione nello scenario globale. Simili considerazioni, tuttavia, si sono da subito scontrate con il fatto che "*nessuna disposizione del Trattato attribuisce alle Istituzioni comunitarie, in termini generali, il potere di dettare norme in materia di diritti dell'uomo o di concludere convenzioni internazionali in tale settore*" [168]. Ciò implica che la Comunità (pur possedendo la capacità di stipulare accordi con Stati Terzi) non possiede una competenza generale in materia di promozione (nei Paesi non comunitari) dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Per questo motivo, l'azione internazionale in questo ambito viene condotta dagli Stati membri nel quadro della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione (PESC) nonchè nell'ambito delle politiche esterne della Comunità (commerciale e di cooperazione allo sviluppo) per le quali è prevista una specifica base giuridica nel Trattato (Titolo XX, articolo 177, TUE)

L'azione dell'Unione Europea a tutela e promozione dei diritti umani nei Paesi Terzi, non si limita, quindi, all'ambito della politica

---

[166] *Dichiarazione sui diritti dell'uomo del Consiglio europeo di Lussemburgo,* 28- 29 giugno 1991, pag. 16, disponibile on-line sul sito: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00400.html.

[167] *Rapporto* del 14 maggio 1992, disponibile sul sito internet: http://www.europarl.eu/sides/getDoc.do?language.IT&reference_A6-0324/1992.pdf.

[168] *Parere* 2/04 del 28 marzo 1996, disponibie on-line all'indirizzo:http://www.europarl.europa.eu/2_1996_IT.html.

estera e di sicurezza comune ma abbraccia anche il settore delle relazioni esterne della Comunità, svolte principalmente attraverso la conclusione di accordi internazionali o di associazione o commerciali con Stati Terzi. Proprio la PESC e la cooperazione allo sviluppo (frutto di un'evoluzione delle politiche commerciali e di associazione) rappresentano forse i due settori più idonei a portare avanti una "tendenza pacifista" [169] già insita nel processo di integrazione europeo: riprendendo le parole usate nel preambolo del TCE, infatti, i sei Stati firmatari si proclamavano "*risoluti a rafforzare le difese della pace e della libertà (...)*" [170].

Nel 1973, nelle Conclusioni del Consiglio Europeo di Copenhaghen, si discusse di una politica estera collettiva da attuare nel settore dei diritti dell'uomo. Gli Stati membri hanno sempre affermato la propria intenzione e determinazione nel difendere i principi della democrazia ed il rispetto dei diritti dell'uomo e della giustizia sociale, inserendo il loro impegno nel quadro della cooperazione politica europea [171]. Tale impegno è stato ribadito negli anni seguenti in occasione della firma dell'Atto Unico Europeo, in cui essi si dichiaravano "*coscienti della responsabilità che incombe loro di affermare i principi della democrazia ed il rispetto dei diritti dell'uomo ai quali sono dedicati, al fine di portare insieme il proprio contributo al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, conformemente agli impegni assunti nel quadro della Carta delle Nazioni Unite*".

Nel corso, poi, del successivo decennio, con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'azione dell' Unione Europea a tutela e promozione dei diritti dell'uomo, si inserisce specificatamente sotto il titolo della Politica Estera e di Sicurezza comune. Il Titolo V del TUE si apre con l'articolo 11.1 che rappresenta la base giuridica di riferimento per il raggiungimento della cooperazione tra gli Stati membri per " *lo*

[169] Raspadori Fabio, "*La politica estera dell'Unione Europea. Istituzioni e strumenti di pace*", pp. 216- Morlacchi Editori -2007.
[170] Parrino Antonio, "*I diritti umani nel processo della loro determinazione storico-politica*", pp. 353, 2007, Edizioni Universitarie Romane.
[171] Zuleeg Manfred, "*Fundamental rights and the law of European Communities*", in *Common Market Law Review*, 1971, pp. 446 – 461. Il testo della Dichiarazione di Copenhagen sull'identità europea del 14 dicembre 1973 è consultabile on- line all'indirizzo: http://www.ena.lu/Copenhaghen_73.pdf.

sviluppo ed il consolidamento dello stato di diritto , nonchè il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali". In questo settore, nel corso degli anni, l'UE ha agito con quattro strumenti fondamentali: l'adozione di soluzioni di carattere diplomatico nei confronti delle autorità dei Paesi Terzi, le strategie comuni, le azioni comuni e le posizioni comuni [172].

Le iniziative diplomatiche, in genere vengono preferite quando le violazioni dei diritti umani negli Stati Terzi sono così gravi che un intervento più forte rischierebbe di peggiorare la situazione. Simili iniziative vengono condotte dalla c.d. Troika in modo riservato, mirando a convincere la controparte ad un dialogo costruttivo. Alternativamente si può scegliere di ricorrere a pubbliche dichiarazioni di denuncia, quando l'obiettivo è più che altro quello di sensibilizzare l'opione pubblica verso l'esistenza di una situazione di violazione dei diritti fondamentali particolarmente grave e quindi, quando si ritenga che il coinvolgimento e l'indignazione dell'intera comunità internazionale possano rappresentare un valido strumento di pressione per lo Stato accusato di commettere le violazioni. Indubbiamente più incisive, sono invece le strategie comuni, decise dal Consiglio europeo: esse forniscono un quadro orizzontale per la conclusione di specifiche azioni da parte dell'Unione nei settori in cui gli Stati membri hanno importanti interessi in comune, allo scopo di aumentare l'efficenza e la coerenza della politica estera. Come affermato all'articolo 13 del TUE, le strategie comuni "*fissano i rispettivi obiettivi, la durata, nonchè i mezzi che l'Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione*". Spetta al Consiglio e alla Commissione, nell'ambito delle rispettive competenze, assicurare l'unitarietà, la coerenza e l'efficacia delle iniziative che l'Unione intraprende in attuazione delle strategie comuni [173].

---

[172] Des Nerviens Pierre, "*Les relations extérieures*", in *Revue Trimestrielle de droit européen*, 1997, Vol. 33/4, pp. 801-812.

[173] Tra le prime strategie comuni, si ricordano quelle adottate nel 1999 verso la Russia (Strategia comune n. 99/414/PESC del 4 giugno 1999) e verso l'Ucraina (Strategia comune n. 99/877/PESC dell'11 dicembre 1999). Tra gli obiettivi di queste strategie, il Consiglio Europeo aveva individuato il consolidamento della democrazia, dello Stato di diritto e delle istituzioni pubbliche.

Le azioni comuni, invece, si adottano per tutte quelle situazioni in cui si ritiene necessario un intervento operativo dell'Unione. Esse definiscono, in modo dettagliato gli obiettivi, i mezzi, le condizioni di attuazione e la durata dell'azione dell'Unione. Tali azioni hanno un carattere vincolante per gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione (articolo 14 TUE).

Nell'ambito specifico dei diritti umani, le azioni comuni hanno trovato applicazione per permettere all'Unione di fornire assistenza e inviare missioni di osservatori nei casi di elezioni nei Paesi Terzi, contribuendo in tal modo ad aumentare il livello di sicurezza e di democrazia. L'ultimo strumento a disposizione dell'Unione nell'ambito della Pesc, rimane quello delle posizioni comuni che, come specificato dall'articolo 15 del TUE, definiscono "*l'approccio dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinchè le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni comuni*" [174]. A differenza delle altre misure prima citate, le posizioni comuni possono avere anche un carattere sanzionatorio verso quegli Stati che si siano resi colpevoli, tra l'altro, di violazione dei diritti fondamentali e della democrazia. Quando una posizione comune prevede l'interruzione o la sospensione (totale o parziale) delle relazioni economiche con uno o più Stati Terzi, le misure necessarie vengono adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata dietro proposta della Commisione (articolo 301 del Trattato). Se, invece, le misure sanzionatorie non rientrano nella competenza della Comunità, esse sono decise sempre con posizione comune ma non vengono attuate con un regolamento comunitario. Trattasi da una parte, di provvedimenti che non incidono sulle relazioni economiche con gli Stati Terzi (come, ad esempio, la rottura dei rapporti diplomatici, il divieto di rilascio di visti

[174] Nel 1998 l'Unione Europea ha adottato una posizione comune sui diritti umani e i principi democratici destinata all'Africa (Posizione comune n. 98/350/PESC del 25 maggio 1998). Per un'efficace analisi delle azioni dell'Unione Europea, *cfr*.: King Tim, "*Human Rights in European Foreign Policy: success or failure for post-modern diplomacy?*", in *European Journal of International Law*, Vol. 10/2, pp. 313-317, 1999. Von Bogdandy Armin, "*The European Union as a human rights organization? Human Rights and the core of the European Union*", in *Common Market Law Review*, Vol. 37, 2000, pp. 1307-1338; *failure for post-modern diplomacy?*", in *European Journal of International Law*, Vol. 10/2, pp. 313-317, 1999.

all'ingresso per determinate categorie di persone o la riduzione di personale diplomatico o militare) [175] e dall'altro lato, degli embarghi commerciali alle esportazioni di armi, munizioni o altro materiale bellico, i quali rientrano nella competenza degli Stati membri.

Da segnalare è il quarto trattino del citato articolo 11: con esso l'Unione si auto-vincola a realizzare l'obiettivo della "*promozione della cooperazione internazionale*": l'onerosità di tale scelta deriva dal fatto che per cooperazione internazionale debba intendersi non tanto l'intrattenere relazioni reciprocamente profittevoli con altri *partners* internazionali, ma anche e soprattutto il sostegno allo sviluppo dei paesi meno avanzati economicamente. La scelta di porre la cooperazione internazionale tra gli obiettivi prioritari della politica estera dell'UE, rappresenta una chiara presa di posizione sia sul piano politico che su quello finanziario. La promozione dello sviluppo di soggetti terzi implica, infatti, il contenimento degli interessi economici dell'Unione per sostenere il progresso di soggetti terzi, sopportando anche consistenti costi finanziari.

L'importanza che riveste un'efficace cooperazione, inoltre, è da sempre stata riconosciuta: originariamente i Trattati istitutivi non conferivano alla Comunità alcun potere specifico in materia di cooperazione, pertanto eventuali disposizioni in materia venivano inserite in provvedimenti adottati a norma di altri articoli del Trattato (ad esempio nell'ambito della politica commerciale e degli accordi internazionali sulle materie prime o sulla pesca) e soprattutto nel contesto degli accordi di associzione e di cooperazione economico-finanziaria. Nei casi in cui non era possibile identificare una valida base giuridica, le

[175] *Cfr.* a tal proposito: posizioni comuni n. 95/544/PESC e 96/361/PESC relative alla Nigeria; le posizione comune 96/635/PESC relativa alla Birmania; la posizione comune 98/409/PESC relativa alla Sierra Leone; la posizione comune 98/488/PESC relativa alla Bielorussia e la posizione comune 99/318/PESC relativa alla ex-Jugoslavia. Le posizioni comuni sono consultabili in GUCE.

misure di cooperazione e di assistenza allo sviluppo venivano adottate ricorrendo alla previsione dell'articolo 308 [176] .

Il Trattato di Maastricht, risolvendo questa annosa questione ha infine costituzionalizzato per la prima volta una specifica politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo, sottolineando che essa contribuisce, tra l'altro, all'"*obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto nonchè al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*" (Titolo XX-articolo, 177, secondo comma).

Il Trattato, inoltre, introduce ben due basi giuridiche [177]: l'articolo 177 contiene la base normativa della competenza interna in materia di cooperazione allo sviluppo mentre l'articolo 181 prevede la competenza esterna a stipulare i pertinenti accordi in materia e quindi anche la relativa possibilità di inserire in tali accordi le clausole di condizionalità [178], come sostenuto dalla Corte in merito al caso Portogallo *contro* Consiglio del 1996 che sarà analizzato tra breve .

Con l'espressione "cooperazione allo sviluppo" si fa riferimento al complesso delle azioni che uno Stato, o un'organizzazione internazionale, pongono in essere per contribuire allo sviluppo economico e sociale dei paesi che si trovano in particolari condizioni di

[176] Art. 308, "*Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal upo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consutato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso*".

[177] Molte sono state le osservazioni critiche circa l'individuazione di queste due basi normative: in particolare, si sostiene che l'articolo 181 più che una seconda base giuridica- attributiva di una competenza esterna in materia di cooperazione allo sviluppo – appare meramente dichiarativo della corrispondenza del *treaty making power* comunitario nell'esercizio effettivo della competenza interna fondata sull'articolo 179. Da ciò deducendosi che, secondo i sostenitori di tali critiche, la base giuridica dovrebbe essere unitaria anche per l'esercizio della competenza esterna nel settore in esame e che la giusta base sarebbe il solo articolo 179. Tra quanti propendono per tali tesi si ricordano, Pillitu Anna Paola, *op. cit.*; Der Chin Horng, "*The Human Rights Clause in the European Union External Trade and development Agreements*", in *European Law Journal*, Vol. 9/3, pp. 677- 701, 2003; Garbagnati Maria Gisella, "*Rispetto dei diritti umani ed esercizio delle competenze esterne dell'Unione Europea*", in Daniele Luigi, "*Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*", Milano- 2001, pp. 244;

[178] Sull'inserimento di tali clausole negli accordi siglati con gli Stati Terzi, torneremo ad occuparcene nel successivo paragrafo.

arretratrezza [179]. Gli scopi in questo ambito sono: favorire il progresso economico e sociale sostenibile dei PVS e aiutare l'inserimento di questi ultimi nei mercati internazionali anche attraverso una dura lotta alla povertà. Si tratta in *primis* di agire con azioni tradizionali quali trattamenti commerciali preferenziali, trasferimento di tecnologie avanzate, sostegno finanziario, ma anche di interventi e forme di collaborazione in settori quali turismo, servizi, ambiente, educazione, sanità. Tale politica di cooperazione allo sviluppo attiene, quindi, all'ambito delle relazioni (economiche) esterne della Comunità e si esplica sia attraverso azioni unilaterali che tramite la stipulazione di accordi internazionali con Stati Terzi. Sotto il primo profilo, le azioni unilaterali vengono intraprese secondo la procedura di codecisione prevista dall'articolo 251 del Trattato, mentre per la conclusione degli accordi, il riferimento giuridico va all'articolo 300. A tal proposito, l'articolo 181 TUE (ex articolo 130 Y) specifica che la Comunità e gli Stati membri possono concludere accordi internazionali in materia di cooperazione allo sviluppo "*nell'ambito delle proprie competenze*"- primo comma- e che "*non viene pregiudicata la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali*" – secondo comma [180]. Da ciò si evince che la Comunità non ha, quindi, una competenza di tipo esclusivo, ma concorrente, nell'ambito della cooperazione allo sviluppo

[179] Numerosissima è la letteratura sulla cooperazione allo sviluppo di cui si riporta qui solo un breve elenco:
Andreassen Bard A., & Marks Stephen P., "*Development as human rights. Legal, political and economic dimension*", Harvard School of Public Health, 2007, pp. 379; Barbarella Carla, "*Il ruolo della cooperazione decentrata*", in *Politica Internazionale*, 1998, Vol.2, pp. 63-78; Biggeri Mario & Volpi Franco, "*Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*", Franco Angeli Editore, pp. 288, 2006; Cremona Marise, "*External Relations and External Competence: the emergence of an integrated policy*", in Craig Paul & De Burca G. (Editions), "*The Evolution of EU Law*", Oxford University Press, 1999, pp. 369; Flick Giovanni Maria, "*Globalizzazione e diritti umani*", in *Rivista di Scienze Giuridiche*, 2002, Vol. II, pp. 171- 185; Leclerc S. Akandji- Kombè J.F., Redor M.J. (a cura di), "*L'Union européenne et les droits fondamentaux*", Bruxelles, 1999, pp. 268 ; Pillitu Anna Paola, "*La tutela dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell'Unione Europea con gli Stati Acp*", Giappichelli-Torino, 2003,pp. 398;

[180] Come sostiene Pillitu, "*La revisione di Maastricht entrata in vigore nel 1993 ha costituzionalizzato due basi giuridiche per la cooperazione allo sviluppo: una, sancita dall'articolo 177, che legittima la competenza interna in materia di cooperazione allo sviluppo e l'altra rappresentata dall'articolo 181 che riconosce la competenza a stipulare accordi pertinenti a tale materia*", pag. 94, *op. cit.*

[181]. Tuttavia, qualora la Comunità abbia concluso un accordo internazionale, agli Stati membri è preclusa ogni azione che possa pregiudicare tale accordo o che ne alteri la portata. Si rinviene in questo criterio il rispetto di una volontà espressa qualche anno prima con una Risoluzione approvata dal Consiglio e dagli Stati membri con la quale si sottolineava " *la necessità di un'impostazione coerente per quanto riguarda i diritti dell'uomo, la democrazia e lo sviluppo nella cooperazione con i Paesi in via di sviluppo*" [182]. Di fatto, inoltre, sembrerebbe trovare pieno riconoscimento la giurisprudenza AETS [183] che sancì per la prima volta nel 1971 il principio secondo cui la realizzazione di una politica comune comunitaria attraverso delle regole comuni avrebbe dovuto impedire una presa di posizione di ciascuno Stato membro in sede internazionale che contrastasse con tale politica. Questa logica dei "poteri impliciti" tende a conferire alla Comunità le stesse competenze sul piano delle relazioni esterne di quelle di cui dispone al suo interno. Il problema nasce, però, dal fatto che la politica di cooperazione allo sviluppo sfugge dai criteri di "regole comuni" sui quali si basa la sentenza in questione. Il settore della cooperazione allo sviluppo, infatti, lungi dall'essere omogeneo e circoscritto, risulta essere particolarmente complesso e variegato, abbracciando – come detto – ambiti di azione svariati. Una tale poliedricità di interventi rende impossibile agganciare la politica di cooperazione allo sviluppo ad un ambito materiale specifico. Ciò può costituire un problema quando tale politica è posta in essere dalla Comunità. Se, infatti, presupponiamo che

[181] Principio, questo, già affermato dalla Corte di Giustizia in occasione del caso *Parlamento c. Consiglio e Commissione- Bangladesh*, 30 giugno 1993, Cause riunite C 181/91, in Raccolta, pp. I – 3685.

[182] Risoluzione del 28 novembre 1991, punti 2.3.1, disponibile on – line sul sito internet:http://www.eur-lex.europa.eu/notice/language.IT/1991.

[183] Sentenza del 31 marzo del 1971, Causa 22/70, in Raccolta pag. 263, *" La Comunità può stabilire dei rapporti contrattuali con gli Stati Terzi per l'intera gamma degli scopi enunziati nel Trattato. Questa competenza non è espressamente prevista dal Trattato ma può desumersi anche da altre disposizioni del Trattato e da atti adottati, in forza di queste disposizioni, dalle Istituzioni della Comunità. In particolare, tutte le volte che per la realizzazione di una politica comune prevista dal Trattato, la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti sotto qualsiasi forma,norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere nè individualmente nè collettivamente, di contrarre con gli Stati Terzi obbligazioni che incidono su dette norme o ne alterino la portata. Nell'attuare le disposizioni del Trattato non è possibile separare iI regime dei provvedimenti interni alla Comunità da quello delle relazioni esterne.*

possano essere compresi nella suddetta politica interventi attuati in qualsivoglia settore, si viene a creare una inevitabile tensione tra- da un lato- le esigenze della Comunità di perseguire i propri obiettivi e - dall'altro - la necessità che essa agisca nei limiti delle proprie competenze materiali [184].

E' pertanto necessario capire quando una misura autonoma o un accordo internazionale possano e debbano essere correttamente qualificati come forme di cooperazione allo sviluppo e possano fondarsi legittimamente sugli articoli 177 e 181 del TUE. A fare chiarezza su tale argomento è intervenuta nel 1996 la Corte di Giustizia in occasione di un ricorso per annullamento presentato dal Portogallo contro la decisione di conclusione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità e l'India [185]. Il governo portoghese dichiarava l'illegittimità della base giuridica dell'accordo, ritenendo, che l'articolo 181 TUE non conferisse alla Comunità i poteri necessari alla stipulazione di un accordo che si riferiva, tra l'altro alla tutela dei diritti umani e dei principi democratici. L'autorità portoghese affermava, infatti, che i riferimenti ai diritti fondamentali – previsti nel Trattato Tue – si limitirebbero a definire un obiettivo generale, senza conferire un potere specifico di azione in tale ambito alla Comunità. Seguendo tale logica, l'articolo 181, dovrebbe rappresentare una valida base giuridica solo per la stipulazione di un accordo di cooperazione tra la Comunità e uno Stato Terzo, ma esclusivamente per i settori nei quali la Comunità già possieda una competenza esterna esplicita, mentre qualora l'accordo si riferisca a materie che non rientrano nella competenza comunitaria, la giusta base giuridica sarebbe rappresentata dal combinato disposto degli articolo 181 e 308, ovvero dovrebbe contemplare la partecipazione degli Stati membri alla conclusione dell'accordo. Da ciò dedudecendosi quindi che, se un accordo con Stati terzi prevede un impegno della Comunità in materia dei diritti umani, la competenza di quest'ultima non possa considerarsi esclusiva ma concorrente.

[184] Cannizzaro Enzo, "*Differenziazione e unitarietà nell'azione esterna dell'Unione Europea*", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, pp. 763- 770.

Di parere opposto, la decisione della Corte, che ha ribadito la correttezza del riferimento normativo al solo articolo 181. Per essere qualificato come accordo di cooperazione allo sviluppo ai sensi dell'articolo 181, infatti, un accordo deve perseguire gli obiettivi previsti dall'articolo 177, i quali sono così significativamente ampi da richiedere che le misure necessarie al loro perseguimento devono poter riguardare varie materie specifiche, incluso l'impegno a tutelare i diritti della persona e la democrazia. Da ciò deriva che l'esigere che un accordo di cooperazione tra la Comunità e gli Stati Terzi debba essere basato su una disposizione normativa aggiuntiva (oltre l'articolo 181) al fine di rendere protagonisti della stipulazione anche gli Stati membri della Comunità, rischierebbe di privare di forza e coerenza la competenza comunitaria in tale ambito. A tal proposito secondo la Corte, infatti, non occorre più avvelersi dell'ex articolo 235 (ora 308 TUE) relativo ai poteri non attribuiti. La qualificazione dell'accordo, come ribadito dalla Corte, deve essere fatta solo in considerazione dello "scopo essenziale" dello stesso e non già in virtù di una ripartizione delle competenze tra la Comunità e i suoi membri e che la presenza di clausole vertenti su materie specifiche (come i diritti umani) non sottrae l'accordo dall'ambito della cooperazione allo sviluppo [186]. Pertanto, per stipulare un accordo sulla base dell'articolo 181 è necessario esaminare – nell'ambito di ciascuna fattispecie concreta – il rapporto tra la presenza di obblighi specifici nell'accordo (i quali potrebbero indicare che esso persegue finalità diverse da quelle di sviluppo) ed il contesto generale dello stesso. L'eventuale presenza di una o più disposizioni dettagliate nell'accordo di cooperazione e vertenti su una specifica materia, sottrarrebbe l'accordo all'ambito della cooperazione solo se gli obblighi ivi previsti caratterizzassero l'accordo rispetto all'insieme delle disposizioni, nel qual caso si dedurrebbe che lo scopo essenziale dell'accordo è diverso o ulteriore rispetto a quello della cooperazione, rendendo necessario il ricorso anche ad un'altra base giuridica che giustifichi la partecipazione

[185] Causa C- 268/94 *Portogallo contro Consiglio*, 3 dicembre 1996, in Raccolta, pag. I-6177.
[186] Causa 268/94, paragrafo 39, in *Raccolta*, pag. 2871.

degli Stati membri. Il mero fatto che una disposizione dell'accordo qualifichi il rispetto dei diritti umani come elemento fondamentale della cooperazione, non consente di concludere che esso esorbiti dagli obiettivi dell'articolo 177, purchè l'accordo preveda quale suo scopo principale la cooperazione e a condizione che le clausole riguardanti specifiche materie non comportino obblighi di una portata tale da costituire scopi distinti da quelli della cooperazione allo sviluppo. Per concludere, quindi, un accordo sulla base dell'ex articolo 130 Y è necessario valutare, sia in termini specifici, i tipi di obblighi previsti dallo stesso, sia in termini relativi, "soppesando" tali obbighi nel contesto generale dell'accordo [187]. La Comunità, alla luce del ragionamento della Corte, possiede una competenza specifica a stipulare accordi con i Paesi Terzi nell'ambito della cooperazione allo sviluppo: tale competenza ha un carattere "orizzontale", nel senso che essa consente di negoziare delle clausole relative a specifici settori anche nei casi in cui queste potrebbero trovare la propria base normativa in altre disposizioni del Trattato. Tali clausole, tuttavia, oltre a dover rimanere confinate entro l'alveolo della cooperazione, devono qualificarsi come "essenziali" per il raggiungimento degli obiettivi generali dell'accordo di cooperazione [188].

Nonostante la pronuncia della Corte, la dottrina ha continuato ad interrogarsi su questo intricato profilo: se dalle disposizioni contenute nel Titolo XX del TUE emerge una chiara competenza concorrente tra Comunità e Stati membri in materia di cooperazione allo svilluppo, precisata dall'ultimo comma dell'articolo 177 secondo cui la competenza comunitaria a concludere accordi "*non pregiudica le competenze degli Stati membri....a concludere accordi internazionali*", che fine fa l'applicabilità della giurisprudenza AETS della Corte di Giustizia sul

[187] *Cfr*., Ballarino Tito, "*Manuale di diritto dell'Unione Europea*", 2007, Giuffrè Editoreight –Milano, pp. 231-235; Bilancia Paolo, "*Possibili conflittualità e sinergie nella tutela dei diritti fondamentali ai diversi livelli istituzionali*", in "*Studi in onore di Fausto Cuocolo*",Feltrinelli, 2005, pp. 277; Bulterman Mielle, "*Human rights in the treaty relations of the European Community*", Antwerpean – Groningen – Oxford 2001, pp. 185; Converti Antonio, "*Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*", pp. 198- 215, 2005, Halley editore.

[188] Tchakaloff Christophe M. F., "*Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté : essai de clarification*", Bruxelles, 1999, pp. 373 ; Tizzano Antonio,

carattere esclusivo delle competenze esterne comunitarie? Il Trattato di Maastricht, pur se in una Dichiarazione allegata, aveva fatto salva la validità della giurisprudenza, secondo cui la regolamentazione di un settore da parte comunitaria fa venir meno la competenza degli Stati membri ad emanare normative, tanto nella forma di atti interni quanto sotto quella di accordi, atti ad incidere su quella regolamentazione.

Solo eccezionalmente, in mancanza di una disciplina organica interna, l'esclusività della competenza esterna comunitaria, potrà dipendere dal fatto che la stipulazione dell'accordo e l'esercizio della competenza esterna siano assolutamente indispensabili al perseguimento degli obiettivi comunitari [189]. Il problema che ci si pone nell'ambito della cooperazione allo sviluppo è se la completa regolamentazione di un settore da parte comunitaria possa privare gli Stati Membri della possibilità di agire nello stesso ambito materiale con azioni qualificabili come cooperazione allo sviluppo, oppure se gli obiettivi di cooperazione perseguiti dalla misura nazionale escludano l'applicabilità di quella giurisprudenza che fa parte ormai dell'*aquis communaitaire.*

La conclusione accettata da una parte dottrinale [190] è che anche in questo settore la giurisprudenza AETS possa trovare applicazione: si può infatti ritenere che l'affermazione contenuta nel Trattato (in riferimento cioè alla competenza concorrente tra Comunità e Stati membri) intenda specificare che gli interventi comunitari non escludono la competenza statale. Questa precisazione, del resto, è intrinsecamente connessa alla logica stessa di una politica variegata e complessa come quella della cooperazione che si fonda proprio sull'idea di non escludere ma anzi di incoraggiare gli interventi di più enti (Stati o organizzazioni internazionali) con l'idea che solo così si possano realizzare gli obiettivi previsti [191].

"*L'azione dell'Unione Europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*", in *Diritto dell'Unione Europea*, 1999, pp. 149- 167.

[189] *Cfr.* Parere 1/94 del 15 dicembre 1994, in Raccolta 1994, pp. I-5414 e 5416, punti 86 e 96 del Parere.

[190] *Cfr.*, Luigi Daniele, "*Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale – Ordinamento – Tutela giurisdizionale – Competenze*", Terza Edizione, 2008 – Giuffrè Editore, pp. 409; Pillitu Anna Paola, *op. cit*; Di Franco Paolo, *op. cit.*

[191] Martines Francesca, "*Alcuni problemi relativi alla politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea*", in *Diritto dell'Unione Europea*, pp. 879- 899, 1998.

In buona sostanza, quindi, se il Trattato avesse voluto escludere quest'ambito materiale di azione da una giurisprudenza così qualificante come quella AETS, l'avrebbe espresso in modo chiaro ed esplicito. Va comunque specificato che la disciplina contenuta negli accordi di cooperazione allo sviluppo, essendo solitamente una normativa quadro, non rispetta gli estremi di applicazione di quella giurisprudenza.

La revisione di Nizza, inoltre, aveva ampliato l'ambito di azione esterna dei tre principi (sviluppo e consolidamento dello Stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentai) prevedendo che, in base all'articolo 181 A, paragrafo 1, comma 2, lo stesso obiettivo fosse perseguito dalla nuova politica di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi Terzi, coerente con la politica di sviluppo della Comunità e complementare a quella degli Stati membri. Il suddetto articolo contiene al suo secondo paragrafo un'apposita base giuridica che consente esplicitamente di perseguire in tale ambito anche la condizionalità democratica. Attraverso, quindi, tutte le basi giuridiche di vari tipi di accordi (commerciali, di associazione o misti [192]) l'Unione europea sviluppa un sistema di relazioni esterne con gli Stati Terzi sicuramente complesso e trasversale ad altri obiettivi generali. Tuttavia, la categoria "ibrida e generica" degli accordi di cooperazione sembra ormai essersi utilmente specificata nella espressa duplice previsione della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione economica, finanziaria e tecnica, dotandosi di proprie basi giuridiche che riconoscono alla Comunità nel suo insieme una competenza a stipulare che non richiede più la necessità di ricorrere all'articolo 308 sui poteri impliciti, come

[192] Tali accordi, usati soprattutto nel decennio passato sono negoziati e conclusi non solo dalla Comunità, ma anche da tutti gli Stati membri. Essi rappresentano uno strumento alquanto macchinoso a causa dell'espletamento delle procedure di ratifica dei singoli Stati membri, che consente di ovviare ad eventuali "insufficienze" della competenza comunitaria a stipulare così come stabilito dalla sentenza AETS. In virtù della congiunta stipulazione degli Stati membri, il rimedio è costituito dalla "supplenza"esplicitata nel caso dalla competenza generale di questi, nelle relazioni esterne. Hillon Christopher, "*Mixity and coherence in European Union external Relations: the significance of tha 'duty of cooperation*'", sta in Hillon Christopher & Koutracos Patrick (Editions), "*Mixed agreements Revisited: the European Union and its member States in the world"*, Oxford – Hart Publishing, 2009, pp. 346.

affermato da una dottrina minoritaria [193] che riconosce, quindi una competenza esterna "esclusiva" alla Comunità.

Meritano un cenno le norme del Trattato di Lisbona che si occupano proprio del problema della competenza a stipulare. E' rilevante innanzitutto il paragrafo 1 dell'articolo 216 TFUE, disposizione che apre il Titolo V (Accordi Internazionali) della Parte V (Azione esterna dell'Unione), che così suona: "L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell' "ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata".

Vi è poi da considerare l'articolo 3 TFUE: nel Trattato di Lisbona esiste un' elencazione delle materie ricadenti nei diversi tipi di competenza previsti; il suddetto articolo 3 elenca al par. 1 le materie di competenza esclusiva dell'Unione. Esso poi, al secondo paragrafo si occupa di stabilire quando in particolare la competenza esterna può dirsi esclusiva, con la seguente formulazione testuale: "l' Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell' Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata".

Il primo tentativo di sistematizzazione delle competenze è quindi comprensivo anche di quelle esterne, o quanto meno si è cercato di canonizzare le regole che a questo

proposito si erano consolidate in giurisprudenza. Secondo i primi commenti dottrinali [194], tale sistemazione si porrebbe in effetti nel solco tracciato dalla giurisprudenza, in particolare dai filoni inaugurati dal

[193] *Idem.*

[194] *Cfr.* Pinelli Cesare, "*Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*", in *Rassegna Parlamentare: rivista trimestrale ISLE,* Vol. 4, 2008, pp. 925 – 939; Sciannella Lucia G., "*Morte e reincarnazione di una Costituzione: dal*

parere 1/76 e dalla sentenza AETS, con anche la possibilità di apportare alcune innovazioni, benché non sconvolgenti. Tuttavia l' estensione della competenza in base alla protezione dei sistemi normativi comunitari non è contemplata in queste norme [195].

Specificatamente inoltre, il nuovo testo rilevante per le relazioni esterne in materia soprattutto economica e monetaria è diviso tra due disposizioni: l'art. 138 TFUE, (corrispondente al par. 4 dell' art. 111 TCE), e l'art. 219 TFUE, (corrispondente ai par. 1, 2, 3 e 5 dell' art. 111 TCE). L' art. 138 risulta inserito nel Capo 4 (Disposizioni specifiche agli Stati membri la cui moneta è l'euro), Titolo VIII (intitolato alla Politica economica e monetaria) della Parte III (Politiche dell' Unione e azioni interne) del TFUE. L' art. 219 fa invece parte del Titolo V (Accordi internazionali) della Parte V (Azione esterna dell' Unione) del TFUE. E' lecito esprimere qualche dubbio sull' utilità di questa divisione; tuttavia, in sede di primo commento al nuovo Trattato, è possibile dire che tale scelta non dovrebbe avere conseguenze significative. In particolare, nel nuovo Trattato è presente il Titolo I della Parte V, che è intitolato alle "Disposizioni generali sull' azione esterna dell'Unione"; si potrebbe sostenere che quanto in esso disposto valga ad orientare l'interprete solo con riguardo alle norme di detta Parte V, con esclusione quindi dell'art. 138 TFUE, collocato – come appena ricordato – nel Titolo VIII della Parte III. A parere di alcuni [196], questa tesi non avrebbe fondamento: delle disposizioni generali sull'azione esterna infatti dovrebbero comunque essere utili all' interpretazione anche di articoli che regolano azioni *lato sensu* esterne, anche se posti fuori dalla *sedes materiae*. In realtà il problema è solo apparente e questa tesi è confermata dalla lettera del nuovo Trattato: il citato Titolo I infatti è composto del solo art. 205, che così recita: "L'azione dell'Unione sulla scena internazionale, ai sensi della presente parte, si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è

'Constitutional Treaty al 'Reform Treaty'", in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, Vol. 3, 2008, pp. 21 – 36.

[195] Bilancia Paolo & D'Amico Marilisa, "*La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*", Milano – Giuffrè Editore, 2009, pp. 335.

[196] *Cfr.*, Baratta Roberto, "*Le principali novità del Trattato di Lisbona*", in *Diritto dell'Unione Europea*, 2008, Vol. 3, pp. 21 - 36; Baruffi Maria Caterina (a cura di), "*Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*", Cedam – Padova, 2008, pp. 242.

condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo 1 del titolo V del Trattato sull' Unione europea". Si tratta quindi soltanto di una norma che non fa che richiamare le disposizioni del nuovo TUE, le quali quindi si impongono per forza propria ed esse sole orientano l'azione esterna dell'Unione, in senso generale [197].

La funzione dell'art. 205 TFUE è quindi forse quella di mero raccordo, volto a dare la giusta *visibilità* alle norme del nuovo TUE, richiamandole proprio in apertura delle disposizioni materiali sulle relazioni esterne. Una conferma in questo senso viene dall'art. 21, la prima e fondamentale disposizione del Capo 1 del Titolo V del TUE appena richiamato, che al suo par. 3 estende la sfera di applicazione dei principi generali enunciati nei due paragrafi precedenti anche alle "altre politiche nei loro aspetti esterni", e non solo quindi alle azioni previste nella Parte V del TFUE. Proprio l' art. 21, appare come la disposizione più rilevante quanto all' individuazione dei principi generali dell'azione esterna, che vale la pena di riportare interamente per comprendere quale sarà il quadro generale in cui si inserirà la gestione anche delle relazioni esterne: "L' azione dell' Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite" (paragrafo 1). "L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: a) salvaguardare i suoi valori, i suoi

[197] Draetta Ugo, " *I principi democratici dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona*", in *Studi sull'integrazione europea*, Vol. 3, 2008, pp. 57-71; Sapienza Rosario, "*Lisbona*

interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità; b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale; c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne; d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà; e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali; f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile; g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo; h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale. Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre 194 politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2. L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza [198], garantiscono tale coerenza e

2007: un nuovo Trattato per l'Unione Europea", in *Aggiornamenti Sociali*, Vol. 2, 2008, pp. 127 – 135.

[198] Per operare in questo vasto quadro l'Alto Rappresentante (previsto dall'art. 18) può far conto sul Servizio Europeo per l'azione esterna istituito dal Trattato di Lisbona: una sorta di servizio diplomatico europeo, composto da funzionari delle direzioni delle Relazioni Esterne del Consiglio e della Commissione e dai diplomatici distaccati dagli Stati membri. La composizione di tali Uffici dovrà favorire la convergenza delle politiche estere dei Paesi membri. L'Alto Rappresentante ha competenza su circa centrotrenta delegazioni dell'Unione nei Paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali: questa rappresentanza dell'Unione prefigura forse delle future ambasciate, anche se questa dizione è stata accuratamente evitata nel Trattato. Le rappresentanze "speciali" dell'Unione nelle zone di conflitto o di tensione internazionale (Afghanistan o MedioOriente) sono direttamente sotto-ordinate all'Alto Rappresentante. Vedi Baratta Roberto, *op. cit.* pag. 25.

cooperano a questo fine". L'Alto Rappresentante conserverà le attuali funzioni dell'odierno commissario responsabile delle relazioni esterne e sarà vicepresidente della Commissione; inoltre, presiederà il Consiglio Affari Esteri e parteciperà alle riunioni del Consiglio europeo insieme al Presidente della Commissione. Oltre alla maggiore visibilità nell'esercizio delle funzioni già proprie del commissario addetto alle relazioni esterne, la nuova figura garantirà certamente un migliore raccordo tra le istituzioni e una maggiore coerenza dell'azione esterna.

Bisognerà tuttavia attendere l'assestamento del nuovo apparato per verificare come le potenziali sovrapposizioni (in particolare coi presidenti del Consiglio europeo e della Commissione) verranno evitate o ridotte in un quadro di coordinamento. Anche da una semplice lettura di questa disposizione, emergono in modo chiaro alcuni dati. In *primis*, l'opzione per il *multilateralismo* appare una scelta di fondo per l'azione esterna. Così come pure è da dirsi per la scelta della difesa dei valori comuni e del rispetto del diritto internazionale. La norma testé riportata sembra essere il frutto di un allargamento ad una sfera applicativa più ampia dell'articolo 11 dell'attuale TUE, che individua finalità simili (e solo con qualche specificazione in meno), ma per la sola Politica Estera e di Sicurezza Comune. Con il Trattato di Lisbona, mentre il primo paragrafo del nuovo art. 11 riprende quasi integralmente le disposizioni del vecchio, il secondo rimarca esplicitamente le peculiarità della Pesc, sottolineando che essa non si attua tramite atti legislativi ed è soggetta a procedure specifiche, che comportano quasi sempre la votazione all'unanimità. Viene riaffermata anche la mancanza di competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea per le disposizioni di questo settore, salvo eccezioni specifiche. La seconda parte del nuovo art. 11, così tende a limitare le possibilità di sviluppo della politica estera in senso più sopranazionale, pur non introducendo disposizioni che restringono esplicitamente l'ambito di competenza della Pesc.

Per gli aspetti che qui interessano, le rifessioni da fare sembreno essere le seguenti: vale innanzitutto rilevare gli esiti di una tendenza evolutiva che vuole che la politica delle relazioni esterne in materia economica non può andare disgiunta, negli obiettivi e negli strumenti, dal

quadro più generale dell' azione esterna dell'Unione. Ciò suona innanzitutto come una chiamata alla corresponsabilità per le diverse istituzioni coinvolte per il perseguimento degli obiettivi dell'Unione. Le diverse articolazioni delle competenze interne, che si riflettono in altrettante differenziate sfere di responsabilità sul piano esterno, non possono far dimenticare che le finalità sono comuni. In secondo luogo, il richiamo al rispetto del diritto internazionale ha per le relazioni esterne un senso specifico, che si è ormai in grado di comprendere pienamente. Se infatti è scontato che l'Unione – in quanto soggetto di diritto internazionale – è vincolata dalle norme consuetudinarie e dai trattati di cui è parte, questo richiamo vale a rafforzare l'interpretazione delle norme sull'azione esterna in campo economico e monetario come orientate al rispetto della *sovranità economica e monetaria* degli altri paesi, e ispirate agli obblighi di cooperazione esistenti in questo campo. In terzo luogo – e si ha con ciò una conferma di quanto appena detto –, vi sono delle indicazioni specifiche per la materia economica in generale. Esse si riferiscono allo sviluppo sostenibile (lett. d), all'integrazione di tutti i Paesi nell'economia mondiale (lett. e) e, infine nuovamente su un piano generale, alla promozione di "un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale" (lett. h). Va sottolineato inoltre che un'elencazione così ampia di obiettivi aiuta molto a delineare il profilo dell'azione esterna dell'Unione. Essa inoltre rende tale azione più strettamente collegata con le politiche *interne* [199]. Le disposizioni oggi vigenti infatti individuano (come l'art. 11 TUE) obiettivi relativi a singoli settori e manca quindi una visione d'insieme. Il comunitarista del resto può agevolmente rilevare un'assonanza di espressioni linguistiche e, in ultima analisi, di valori con formule ben conosciute e facenti parte del patrimonio proprio del TCE e di una ormai risalente tradizione di amministrazione delle relazioni esterne in vari campi. Nondimeno, l'ampiezza di quelle formule, in assenza di priorità definite tra gli obiettivi, rende concreto il rischio di

[199] Sul punto *Cfr.*, Puoti Paola "*La PESC nella prospettiva del Trattato di revisione*", in *Studi sull'integrazione europea*, 2008, Vol. 2, pp. 539- 553.

conflitti tra di essi; la traduzione sul piano operativo sarà compito dell'apparato istituzionale [200].

Alla luce di quanto detto, quindi, la PESC mantiene sempre un suo carattere peculiare, a difesa di un intergovernativismo strenuamente sottolineato e ciò nonostante gli apparenti progressi legati tanto alla soppressione del terzo pilastro (inserito nel TFUE) quanto al mantenimento della fusione dell'Unione europea e della comunità europea con personalità giuridica unica. Già il naufragato progetto di Costituzione europea, infatti, conferiva all'UE una personalità giuridica unica (art. I – 7): oggi è l'attuale articolo 32 delle disposizioni finali del Trattato di Riforma a prevedere che "L'Unione ha la personalità giuridica", da leggersi unitamente al terzo comma dell'articolo 1, "L'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea" [201]. Il carattere separato della PESC dalle altre politiche dell'Unione è confermato anche dall'articolo 40 NTUE che sancisce la distinzione tra le procedure e le attribuzioni delle istituzioni per l'esercizio delle competenze dell'Unione a seconda che siano svolte in ambito PESC o degli altri settori [202].

Dopo questo doveroso inquadramento normativo, ci si concentrerà adesso sulla dimensione internazionalistica della cooperazione allo sviluppo: si analizzeranno adesso soprattutto gli strumenti usati dalla Comunità per promuovere la tutela dei diritti umani negli Stati Terzi (le c.d. clausole di condizionalità democratica), quindi specificatamente il sistema convenzionale rappresentato dalle Quattro Convenzioni di Lomè e, ora, dal nuovo Accordo di partenariato firmato nel 2000 a Cotonou.

---

[200] Bilancia Paolo, "*La politica estera di sicurezza comune dopo il Trattato di Lisbona*", Working Paper del 09/02/2010 consultabile on- line sul sito: http://www.astrid-online.it/rassegna/09-02-2010/Bilancia_la-politica-estera-di-sicurezza-comune.pdf.

[201] Continua a mancare, quindi, una norma che attribuisca esplicitamente la personalità giuridica all'UE, come distinta da quella della CE, anche se una parte degli studiosi, ricorrendo al principio dell'effettività, accredita la tesi che essa esista nei fatti. *Ibidem,* pag. 12.

[202] Strozzi Girolamo, *op. cit*., pag. 55.

1.1 Le clausole di condizionalità democratica nei rapporti con gli Stati Terzi e il sistema convenzionale delle Quattro Convenzioni di Lomè.

L'azione della Comunità a tutela e promozione dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nei paesi terzi si fonda sui principi di universalità, indivisibilità e interdipendenza tra diritti fondamentali della persona, democrazia e sviluppo: essa intende, quindi, promuovere, parallelamente ai diritti economici e sociali anche le libertà civili e politiche, nella prospettiva di un regime democratico basato sul rispetto dei diritti umani. La progressiva affermazione di tali principi si riflette sulla gestione delle relazioni esterne dell'Unione, che vengono subordinate al comportamento complessivamente tenuto in merito al rispetto dei principi suddetti da parte dei paesi terzi: in tal senso si parla appunto di "condizionalità" [203].

La condizionalità indica quei criteri che legano i volumi di aiuti a determinate *performances* politiche quali, ad esempio, il rispetto dei diritti della popolazione e l'avvio di un processo di transizione democratica nei paesi normalmente caratterizzati da sistemi di governo autoritari [204]. La politica di condizionalità può assumere diverse forme, anche se viene principalmente associata al collegamento tra diritti dell'uomo e cooperazione allo sviluppo (particolarmente evidente nel sistema di preferenze commerciali unilaterali e nei programmi comunitari di assistenza finanziaria e tecnica alla democrazia) e alle c.d. "clausole diritti umani", inserite negli accordi internazionali della Comunità.

Proprio quest'ultimo profilo ha suscitato in dottrina non pochi dibattiti: il Trattato di Maastricht, infatti, in tema di relazioni esterne ha sicuramente creato una marcata dissociazione tra sfera economica e politica, con l'esclusione della PESC dalle compenze comunitarie, e ha

[203] Garbagnati Maria Gisella, *op. cit.*, pag. 274

[204] *Cfr.*, Fossati Fabio, "*Cooperazione allo sviluppo:la condizionalità politica*", in *Politica Internazionale*, Vol. 3, 1999, pag. 11; Misser Francòis, "*Mondialisation, democratisation et conditionnalitès a gèometrie variable*", in *Education ouvrière*, Vol.2, pp. 26-31, 2001;

rimarcato una significativa tendenza verso la difesa delle competenze nazionali o intergovernative attraverso il principio di sussidiarietà. Il primo dei due aspetti appena evidenziati non potrebbe non creare evidenti difficoltà ad ogni tentativo di mostrare la sistematicità della struttura normativa comunitaria posta a salvaguardia dei diritti dell'uomo nell'ambito delle relazioni esterne. La promozione dei principi di democraticità e di rispetto dei valori fondamentali, anche se perseguita tramite un sistema di condizionalità, infatti, è materia rientrante tanto nell'ambito PESC (articolo 11, quarto trattino), quanto nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo e della politica commerciale comune per le quali sono previste le competenze comunitarie [205]. Bisogna inoltre tenere conto del fatto che, nell'ambito delle relazioni economiche e commerciali internazionali della Comunità, a partire dagli anni ottanta vi è stata una decisa spinta verso la "politicizzazione" delle sue posizioni proprio attraverso il ricorso alla condizionalità politica. La stessa Comunità, del resto, non è dotata di ulteriori strumenti - se non di quelli economici – per realizzare le proprie finalità politiche [206] . Da qui, quindi, deriva la costante necessità di operare di volta in volta un sistematico coordinamento tra sfera politica ed economica, nonchè tra le varie politiche settoriali comunitarie, essendo – il riferimento alla tutela dei diritti dell'uomo- contenuto tanto all'articolo F.2 sugli obiettivi generali dell'Unione, quanto all'articolo J.I (PESC) quanto infine all'articolo 177 in materia di cooperazione allo sviluppo. L'inevitabile rischio connesso con un simile quadro normativo così frastagliato, è quello che finiscano col prevalere logiche politiche più che assiomi giuridici, a danno degli effettivi destinatari delle politiche a tutela dei diritti umani, ossia i paesi meno sviluppati e soggetti a regimi di governo autoritari. Il sistema della condizionalità, infatti, oltre che contornato da problemi di legittimità interna, è stato da sempre accompagnato da dure critiche a livello internazionale: ci si è chiesti, infatti, fino a che punto è possibile e giusto

[205] Raspadori Fabio, *op. cit.*, pag. 115.
[206] Di Franco Paolo, "*Il rispetto dei diritti dell'uomo e le 'condizionaità' democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*", in *Rivista di diritto europeo*, Vol. 3, 1995, pag. 557.

imporre a stati terzi una determinata condotta rispettosa dei diritti umani e della democrazia sotto il "ricatto" di un aiuto finanziario.

Cercheremo di dimostrare che tutto sommato, nonostante le perplessità suscitate dalla scelta comunitaria di inserire apposite clausole di condizionalità negli accordi siglati con i Paesi non comunitari, tale mossa si sia rivelata vincente e si sia progressivamente sganciata da meccanismi che potrebbero ricondursi al semplice esercizio di poteri discrezionali di gestione della cooperazione da parte delle istituzioni comunitarie.

Storicamente, l'interesse e la preoccupazione che la Comunità ha espresso in più occasioni per il rispetto dei diritti dell'uomo da parte dei paesi terzi con i quali a vario titolo mantenva rapporti (in qualità di beneficiari di preferenze commerciali, oppure come *partners* in accordi di associazione o commerciali), ha assunto un particolare rilievo sin dalla fine degli anni ottanta [207]. Dopo il 1989, infatti, la fine del conflitto bipolare, spinse tutti i paesi dell'OCSE (inclusi quelli europei) a dichiarare il proprio impegno ad introdurre alcune forme di condizionalità politica alla cooperazione allo sviluppo che si impegnavano solennemente a rafforzare. Da questo momento in poi, quindi, prende avvio la prassi di inserire in accordi con paesi in via di sviluppo clausole che subordinano il godimento di aiuti internazionali finanziari al rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e della democrazia [208]. Tale prassi ha affondato le proprie radici nella *Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri sui diritti dell'uomo, la democrazia e lo sviluppo*, approvata il 28 novembre del 1991 [209]. Con tale documento si specifica che l'Unione Europea privilegia un approccio

[207] Vedi per un'efficace approfondimento sul punto: Nowak Manfred, "*Human Rights Conditionality in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU*", in Alston Philip, "*The European Union and Human Rights*", Oxford University Press, 1999, pp. 321

[208] Martines Francesca, pag. 895, *op. cit.*

[209] Tra i primi accordi siglati in questi anni e conteneni la clauola della condizionalità si ricordano quelli siglati con i tre Paesi baltici Estonia, Ettonia e Lituania. Per il testo dei tre accordi *cfr.* GUCE L 403 del 31 dicembre 1992, pp. 2, 11, 20. *Cfr.*, Faber Gerrit & Van Dijck Pitou, "*The External Economic Dimension of the European Union*", Kluwert Law International Press, 2000, pp. 246; Fossati Fabio, *op. cit.*, pag. 15; Garavello Oscar, "*I paesi ACP e l'Unione Europea dopo l'Uruguay Round*", in *Politica Internazionale*, 1998, Vol.2, pp. 29- 41.

"positivo" alla tutela dei diritti fondamentali e dei principi democratici nei paesi terzi, il quale si concretizza sia nell'accrescimento del volume degli aiuti economici ai paesi che si sforzino di realizzare al proprio interno un sistema di governo democratico e di garantire un'efficace rispetto dei diritti della persona, che nella destinazione di specifici fondi ad attività ed iniziative di diretta promozione dei diritti umani in tali paesi. Ci si riferisce, in particolare, al rafforzamento dello Stato di diritto, delle strutture democratiche e del ruolo della società civile; al sostegno del processo di transizione democratica e al tenersi di libere consultazioni elettorali; al rafforzamento del sistema giudiziario, al sostegno della creazione e del consolidamento di mezzi di comunicazione liberi e indipendenti; al rafforzamento delle attività educative e di formazione, ad una maggiore sensibilizzazione e diffusione delle informazioni in merito all'importanza della tutela dei diritti dei singoli e dei popoli, nonchè ad un reale sostegno alle organizzazioni che operano per la promozione e la difesa dei diritti fondamentali e delle altre istituzioni che sono necessarie per assicurare il carattere pluralista della società [210]. Ciò tuttavia non esclude la possibilità di intervenire – nelle ipotesi di violazioni gravi e persistenti dei diritti dell'uomo o interruzione del processo di transizione democratica – con misure "negative", ossia a carattere sanzionatorio. Tra queste ad esempio, l'avvio di inchieste internazionali, la modifica del contenuto dei programmi di cooperazione o dei canali utilizzati, il rinvio delle firme o delle decisioni necessarie all'attuazione della cooperazione, la sospensione dei contatti bilaterali, il differimento di nuovi progetti, il rifiuto di dare seguito alle iniziative della controparte, l'embargo commerciale sino alla cessazione dell'attività di cooperazione e di aiuto allo sviluppo [211]. Proprio su questi due aspetti "positivi" e "negativi" della condizionalità, la dottrina è solita distinguere tra *approccio premiante* ai Paesi Terzi più meritevoli e *approccio punitivo* per i Paesi "cattivi". La distinzione è stata anche fatta in termini di condizionalità *ex post* (più frequente) e condizionalità *ex ante* che si basa sulla selezione

[210] Garbagnati Maria Gisella, *op. cit.*, pag. 276, nota 72; Raspadori Fabio, *op. cit.*, pag. 56; Biggeri Mario & Volpi Franco, *op.cit.*, pag. 134; Pillitu Anna Paola, *op. cit.*, pag. 49.

del destinatario degli aiuti sulla base del suo *record* nel campo dei diritti umani e della democrazia. C'è chi, infine, distingue anche tra approcci *hard* (basati su azioni unilaterali) e approcci *soft* (basati sul *policy dialogue*) [212].

In effetti il percorso della condizionalità ha concosciuto un pò tutte le precedenti componenti individuate dalle principali posizioni dottrinali in materia: è stato Carter già nel 1975 ad introdurre il principio della condizionalità politica degli aiuti allo sviluppo al rispetto dei diritti umani, soprattutto nelle relazioni con i governi dell'America Latina: erano gli anni delle c.d. *gross violations* (torture, omicidi di massa) da parte dei governi militari del Cono del Sud (condizionalità negativa). Dopo Carter, Reagan ha spostato l'enfasi sul rispetto della democrazia: venne istituita nel 1984 la NED (National Endowment for Democracy), una fondazione privata finanziata dal governo. Lo scopo era quello di combattere i regimi comunisti di Cuba e Nicaragua con metodi selettivi: la punizione dei Paesi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani e della democrazia era subordinata alla lotta al comunismo come regime da sconfiggere (*hard conditionality*). Con la fine della guerra fredda per la prima volta oltre che di *gross violations* si è iniziato a parlare anche di diritti civili e politici: il mancato rispetto di questi ultimi rappresentava un grave ostacolo verso una concreta transizione democratica. Nei paesi terzomindisti, ad esempio, le irregolarità nel processo elettorale, i brogli e gli ostacoli alla partecipazione di partiti "anti-regime" sono stati e sono ancora elementi molto presenti. Solo dagli anni novanta in poi, le politiche di condizionalità hanno trovato un'applicazione più frequente e coerente: l'amministrazione Bush le ha estese sia alle gravi e massicce violazioni dei diritti umani che ai processi di democratizzazione. Nel febbraio del 1991 il direttore dell'Agenzia americana degli aiuti allo sviluppo (US AID) enunciò per la prima volta il ricorso sistematico alla condizionalità politica nella strategia americana di aiuto alla cooperazione internazionale. Nel contesto europeo, la condizionalità politica trova il suo antecedente nel *policy dialogue* che la CEE aveva

[211] *Idem*

sviluppato in occasione dei primi accordi di associazione con le due grandi aree geografiche coinvolte: il bacino del Mediterraneo (per la particolare posizione strategica di detti paesi e per la ricchezza di materie prime) e l'area dell'Africa subsahariana (con la quale la Comunità intendeva mantenere buoni rapporti per lo più per ragioni storico-strategiche legate all'epoca coloniale) [213]. Tra i primi accordi di associazione con i Paesi del Mediterraneo quelli siglati con Grecia e Turchia agli inizi degli anni sessanta, testimoniano un esempio di applicazione di condizionalità che rientra ancora nel tentativo di instaurare un dialogo per lo più politico con tali paesi. L'accordo con la Grecia, siglato nel 1961, recitava nel suo preambolo che la propria stipulazione avrebbe avuto la funzione di "*facilitare ulteriormente l'adesione della Grecia alla Comunità*" e che si sarebbe fondato sulla volontà delle due parti di affermare "*la salvaguardia della pace e della libertà per il perseguimento comune dell'ideale che ha ispirato il Trattato che ha istituito la Cee*", in sintonia con il proposito espresso nell'ambito del preambolo del Trattato di Roma, in cui i Paesi membri sottolineavano la volontà di "*affermare la salvaguardia della pace e della libertà*", chiamando gli altri popoli dell'Europa accomunati da questo ideale ad "*associarsi ai loro sforzi*". Ciò testimonia una portata sicuramente non di tipo esclusivamente economico ma soprattutto politico, in vista dell'ingresso della Grecia nella Cee. Il riferimento esplicito ai diritti umani, mancava. Nel 1967, in occasione dell'avvento della dittatura in Grecia (il c.d. regime dei colonnelli durerà dal 1967 al 1974), la Commissione europea in un documento del 26 settembre dichiarava che l'accordo con la Grecia non poteva funzionare senza l'apporto di tutte le istituzioni previste in esso, in particolare della Commissione parlamentare mista [214] e che le azioni previste dall'accordo

[212] Fossati Fabio, *op. cit.*, pag. 14

[213] La presente ricostruzione è ben approfondita da Triulzi Umberto, "*Nuovi scenari di cooperazione*", in *Politica Internazionale*, 1998, Vol.1, pp. 87- 113.

[214] In una Risoluzione del 10 maggio 1967, il Parlamento europeo così si esprimeva, "*L'inesistenza attuale delle Istituzioni elettive in Grecia sopprime di fatto la possibilità di funzionamento per la Commissione parlamentare CEE- Grecia".* Il testo della Risoluzione è disponibile on-line sul sito:http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.Documents.IT.html.

in merito all'assistenza finanziaria, non avrebbero avuto seguito. In virtù di tale posizione, la Grecia non beneficiò dei consorzi finanziari comunitari fino alla caduta del regime militare nel 1974 [215]. La Comunità giustificò la sua posizione ponendo l'accento sull'impossibilità di giungere a dare concreta attuazione all'Accordo a causa della mancanza di funzionamento dei meccanismi istituzionali da esso previsti, senza alcun riferimento esplicito alle disposizioni del Preambolo nè agli strumenti internazionali sul rispetto dei diritti umani civili e politici. Di fatto, tuttavia, risulta evidente che già si poneva la condizionalità politica all'attuazione di alcuni meccanismi di aiuto finanziario. Un secondo caso piuttosto simile al precedente ha riguardato i rapporti CEE- Turchia. Nel 1963 un accordo di associazione ha legato la Turchia alla Comunità. Dopo il colpo di stato turco avvenuto nel 1980, la già precaria situazione dei diritti umani in detto Stato è divenuta alquanto preoccupante, ed oggetto di costante osservazione da parte delle istituzioni comunitarie. La Commissione, in una comunicazione del 4 dicembre 1981, esprimeva le sue gravi perplessità per la situazione della tutela dei diritti fondamentali in Turchia, aggiungendo di "*non avere intenzione, per il momento, di raccomandare al Consiglio la conclusione del Quarto Protocollo Finanziario*". Anche in questa circostanza, il Protocollo relativo agli aiuti finanziari non entrò in vigore. Fino allo svolgimento delle elezioni legislative – tenutesi in Turchia nel 1983 – le relazioni di associazione con la Cee si limitarono agli impegni di natura commerciale ed anche successivamente, sino al 1987, la stesura definitiva del Quarto Protocollo finanziario ha incontrato notevoli ostacoli [216]. Anche in questo caso, quindi, la Comunità evitò una rottura totale delle relazioni, optando piuttosto per un congelamento dei meccanismi di negoziazione per la stesura dei protocolli finanziari. Gli esempi della Grecia e della Turchia,

[215] Angioi Silvia, "*Genesi ed evoluzione del principio di condizionalità nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della comunità europea*", in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*", 1999, pp. 458-492; Cremona Marise, *op. cit.*, pag. 212; Bulterman Mielle, *op. cit.*, pag. 164; Lorand Bartels, "*Human Rights conditionality in the EU's International Agreements*", Oxford Studies, Editors: Paul Craig and Grainne de Burca – Oxford University Press, 2005, pp. 343.

[216] Si ricorda a tal proposito che la questione dei diritti umani è stata a lungo un ostacolo per l'accesso della Turchia nell'Unione Europea, i cui negoziati di adesione sono stati ufficialmente avviati il 3 ottobre 2005.

testimoniano la particolare attitudine dei rapporti di associazione condotti dalla Comunità a porre – tramite i suoi meccanismi di "condizionalità implicità" – le condizioni non solo per intese di tipo commerciale particolarmente strette, ma anche per un dialogo politico con i partners in grado di mettere in evidenza ed affrontare i problemi attinenti ai diritti umani, facendo assumere alla Comunità il ruolo di soggetto internazionale capace di operare in questo ambito una pressione particolarmente efficace. Questa "ingerenza comunitaria" condotta sotto forma di *policy dialogue*, veniva giustificata dal fatto che la prospettiva di un adeguamento agli *standards* comunitari di rispetto dei principi fondamentali (libertà, democrazia e diritti umani), non poteva che essere *condicio sine qua* non per l' ingresso dei due Paesi citati nella Cee [217].

Ufficialmente sarà solo dal 1995 in poi che, nell'ambito del c.d. Processo di Barcellona, la politica di condizionalità democratica, troverà applicazione nei rapporti tra l'Unione Europea e tutti i paesi del bacino del Mediterraneo [218], nell'ambito del Partenariato Euro-Mediterraneo. Si era progressivamente fatta strada la consapevolezza che la strategia di cooperazione dovesse esorbitare dai limiti delle relazioni commerciali e dovesse trovare una dimensione più ampia rispetto alle semplici ipotesi di adesione. Il Partenariato fornisce un quadro multilaterale e regionale per la cooperazione, attraverso programmi regionali e istituzioni multilaterali come le conferenze euromediterranee condotte a livello ministeriale, il comitato euro-mediterraneo per il Partenariato e l'assemblea parlamentare euro-mediterranea, con lo scopo di intensificare il dialogo tra le parti e giungere a formulare programmi e soluzioni in modo concertato. In ogni accordo euromediterraneo di

[217] Tutt'oggi il rispetto dei principi fondamentali riconosciuti dall'articolo 6 TUE è requisito essenziale ai fini dell'ingresso di nuovi Stati nell'Unione Europea. *Cfr.*, Luigi Daniele, *op. cit*.; Mancini Federico, "*Democracy and constitutionalism in the European Union*", Hart Publishing, 2000, pp. 296; Morbidelli Giuseppe, "*La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*", - Giuffrè Editore -pp. 100, 2001.

[218] Specificatamente i Paesi coinvolti nel Partenariato Euro-Mediterraneo siglato il 27 e 28 novembre 1995 a Barcellona,sono: Algeria, Autorità Palestinese, Egitto, Giordania, Israele, Libano, Marocco, Siria, Tunisia,; la Libia ha lo status di osservatore dal 1999; Cipro, Malta e Turchia sono divenuti membri ufficiali dell'Ue. *Cfr*. per un commento dettagliato sul Partenariato: Angioi Silvia, *op. cit*.; Attinà Fulvio, "*The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: the realist and liberall views*", in *European Foreign Affairs Review*, 2003, Vol. 8/2, pp. 150-191.

associazione è inserita sia una clausola "elemento essenziale" che una "clausola di non adempimento" [219]. Con la prima viene sancito che il rapporto tra le parti "*shall be based on respect for human rights and democratic principles which guide their domestic and international policies and constitute an essential element of the Agreement*". La seconda clausola, invece, inserita tra le disposizioni finali dell'Accordo, serve a disciplinare l'adozione di misure appropriate o la sospensione dell'Accordo in caso di violazione dei suoi elementi essenziali, previa comunicazione di tutte le rilevanti informazioni al consiglio di associazione o ad altra istituzione comune che dovrà preventivamente cercare una soluzione accettabile per ambo le parti.

Nonostante si possa affermare che, il Partenariato Euro-Med abbia rappresentato un passo importante per l'inserimento di una condizionalità esplicita, le posizioni più scettiche non sono mancate, specie nel corso dei primi anni. Si criticava, in proposito, l'applicazione della condizionalità come strumento di imposizione di un gruppo di *core values* tipicamente europei a paesi profondamente diversi in termini sociali, culturali e religiosi ma fortemente bisognosi (in termini economici) di entrare a far parte del *club* europeo e di godere dei vantaggi (in termini di preferenze commerciali) che il Partenariato garantiva [220]. A distanza di circa un decennio dal suo lancio, è stata avviata una nuova politica di vicinato che coinvolge i paesi "vicini" dell'area mediterranea [221]: la Comunità si dichiara disposta a riconoscere ai paesi conivolti una posizione di favore sul mercato europeo, offrendo concessioni in materia di libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali sullo schema adottato per lo spazio economico-

[219] Diffusa in dottrina è anche la terminologia che definisce "clausola sostanziale" il dispositivo previsto dalla "clausola elemento essenziale" e "clausola procedurale" quella contenente la previsione di "non esecuzione". *Cfr.* ad esempio, Fierro Elena, ""*Legal Basis and scope of the Human Rights Clauses in EC Bilateral Agreements: any room for positive interpretation*?", in *European Law Journal*, 2001, Vol.7/1, pag. 48.

[220] Per le posizioni più critiche, si vedano: Attinà Fulvio, *op. cit.*, pag. 191; Fierro Elena, *op. cit.*

[221] La nuova iniziativa coinvolge 16 paesi vicini, già legati all'UE da accordi di associazione, di partenariato e di stabilizzazione, con lo scopo di creare un "*ring of frieds*" per rafforzare la stabilità, la sicurezza e la crescita dei singoli stati ed evitare la formazione di divisioni e tensioni tra Stati *in* e Stati *out* rispetto all'Ue. Vedi, Youngs

europeo. La partecipazione al mercato interno è quanto la Ce offre per stimolare gli stati vicini a compiere quelle riforme a favore di una maggiore democratizzazione. Questa relazione privilegiata si basa, infatti, sul reciproco impegno al rispetto di valori considerati universali (stato di diritto, diritti umani e buon governo), nonchè sul rispetto dei principi dell'economia di mercato, dello sviluppo sostenibile e di standard comunitari in alcune aree della legislazione nazionale. Per questo motivo si dice che con il Partenariato Euro- Mediterraneo, lanciato a Barcellona, si sia attuata una condizionalità di tipo negativo, più basata su "criteri sanzionatori", mentre con la politica di vicinato si sia concretizzata una condizionalità positiva, di incentivo alla riforma.

La politica di "condizionalità esplicita", ha trovato applicazione anche nell'ambito delle relazioni di cooperazione allo sviluppo con i Paesi dell'Africa Subsahariana. I nuovi accordi di cooperazione (che sostituiscono le precedenti forme di accordi di associazione da dopo la firma della Prima Convenzione di Lomè), mostrano un carattere marcatamente più orientato ad attuare un approccio globale alla risoluzione dei problemi legati al sottosviluppo. In tale ottica si è posta per la prima volta in un rapporto di cooperazione allo sviluppo gestito su base convenzionale, la questione dell'indissociabile legame tra cooperazione, democrazia e diritti della persona. Nelle relazioni con gli stati africani, la questione della legittimità dell'adozione di misure di ritorsione (e del conseguente inadempimento degli impegni pattizi assunti), in presenza di violazioni dei diritti umani, è stata sollevata alla fine degli anni '70. Le gravi e persistenti violazioni dei diritti fondamentai perpetrate in alcuni paesi africani legati da accordi commerciali con la Comunità, causarono la reazione dell'opinione pubblica che accusò le istituzioni comunitarie di mantenere relazioni economico-finanziarie con i governi di questi Paesi responsabili di gravi orrori [222]. Uno dei primi casi che suscitò numerose reazioni internazionali

Richard, "*The European Union and the Promotion of democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*", Oxford University Press, 2001, pp. 290.

[222] Cfr., Viterbo Anna Maria & Di Dio Massimiliano, "*Recenti evoluzioni delle politiche di condizionalità europee*", in *Il diritto dell'economia*, Vol. 2, pp. 343- 376, 2006;

di indignazione fu quello ugandese del 1977. L'efferata condotta del leader I Amin Dada e le stragi contro la popolazione, spinsero le istituzioni comunitarie ad intervenire più volte: il Consiglio, in una delle prime Dichiarazioni in materia, si impegnò a fare in modo che "*gli aiuti concessi all'Uganda in applicazione della Prima Convenzione di Lomè non favorissero in alcun modo il prolungamento della privazione dei diritti fondamentali*" (*Uganda Guidelines*) [223]. In termini strettamente giuridici, la Convenzione non venne sospesa, malgrado la possibilità garantita dall'articolo 92 che conferiva ai singoli Stati e non alla Comunità, la possibilità di impugnare l'accordo nei confronti di uno o più Stati ACP. Ci fu una significativa riduzione degli aiuti, ma non una loro sospensione: ciò avrebbe comportato una violazione delle obbligazioni assunte con la Prima Convenzione di Lomè del 1975 [224] che aveva istituito un sistema di preferenze tariffarie non reciproche e non discriminatorie a favore degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico. Tale Convenzione si configurava come un accordo di associazione di durata quinquennale che si sostituiva alla Convenzione di Yaoundè conclusa con gli Stati africani associati tra loro tramite la Convenzione di Georgetown nel 1963 e alla Convenzione di Arusha conclusa con la Tanzania, il Kenia e l'Uganda nel 1971.

In buona sostanza la Prima Convenzione di Lomè rendeva la concessione degli aiuti quasi automatica [225], non contemplando alcuna ipotesi di sospensione o cessazione del flusso di aiuti concordato, nè l'accordo conteneva un esplicito richiamo a diritti umani e democrazia. Si deve tener presente, inoltre, che all'epoca dei fatti in questione, non

---

Tchakaloff Christophe M. F., "*Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté:essai de clarification*", Bruxelles, 1999, pp. 373.

[223] Dichiarazione del 21/07/1977, in *Bollettino Cee*, 1977, N.6, pag. 85, così si legge: "*Il Consiglio deplora che il popolo dell'Uganda si veda sistematicamente privato dei suoi diritti fondamentali. Il Consigio ha convenuto di prendere misure nel quadro delle sue relazioni con l'Uganda al fine di assicurarsi che ogni assistenza prestata dalla Comunità all'Uganda in virtù della Convenzione di Lomè non abbia in nessun caso per effetto, nei riguardi del popolo di questo Paese, un rafforzamento o un prolungamento della privazione dei diritti fondamentali*".

[224] Firmata il 28 febbraio 1975, consultabile on-line all'indirizzo:http://ec.europa.eu/development/geographical/Lomeconv_en_cfm.html.

[225] Come si noterà a breve, infatti, soltanto con la Convenzione di Lomè III viene prevista la possibilità di legare l'aiuto alle *performaces* economiche del paese destinatario e di erogare gli aiuti programmati in due *tranches.*

era ancora ipotizzabile considerare le *gross human rights violations* come "violazioni sostanziali" degli obblighi assunti o come un "*mutamento fondamentale delle circostanze*" conformemente ai principi consuetudinari codificati rispettivamente negli articolo 60 e 62 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati e pertanto era impossibile legittimare su queste basi l'adozione di misure di ritorsione sotto forma di inadempimento di obblighi convenzionali [226]. Ciò nonostante, le *Uganda Guidelines* sono state considerate il primo esempio di condizionalità negativa (anche se implicita) utilizzata dalla Comunità europea nelle relazioni con i Paesi in Via di Sviluppo [227].

Il medesimo atteggiamento da parte delle Istituzioni comunitarie, venne tenuto anche nei confronti di Zaire ed Impero centrafricano, anch'essi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani: la Commissione giustificò lariduzione degli aiuti negli anni '78 e '80 richiamandosi proprio alle disposizioni della citata Dichiarazione del Consiglio del 1977, affermando che l'aiuto fornito sarebbe stato diretto solo a progetti di cui le popolazioni avrebbero beneficiato concretamente. A tal proposito taluni [228] osservano opportunamente che nei confronti di questi Paesi e, successivamente anche verso la Guinea equatoriale e la Liberia (dopo le gravi violazioni dei diritti civili e politici), la Comunità aveva proceduto ad una sostanziale riduzione dell'aiuto allo sviluppo, salvo di quello necessario ai bisogni fondamentali della popolazione, senza ledere gli obblighi convenzionali. Ciò nell'esercizio del potere discrezionale della Commissione di valutare l'idoneità o meno dei progetti presentati da ciascuno Stato beneficiario degli aiuti. Il condizionamento dell'aiuto risultava in definitiva dall'espediente di considerare di scarsa qualità i piani sottoposti, a causa dell'incompetenza

[226] *Cfr.*, Tizzano Antonio, pag. 155; Vincenzetti Federica, "*Le 'human rights clauses' nell'adozione di sanzioni comunitarie*", in *Diritto dell'Unione Europea*, Vol. 2, 2005, pp. 337-358.

[227] Williams Andrew, "*Enlargment of the Union and Human Rights conditionality: a policy of distinction*", in *European Law Review,* Vol. 6, 2000, pp. 601-617.

[228] *Cfr.,* Van Reisen Mark, "*The North- South Policy of the European Union*", International Book Publications, pp. 465, 1999; Touscoz Jean, "*Cadre juridique des actions de la Communauté en faveur des droits de l'homme en pays tiers*", in Cassese, Clapham, Weiller, "*Human Rights and the European Community:methods of protection*", Baden-Baden, 1991, pp. 612;

dimostrata dai governi interessati nell'organizzare la cooperazione allo sviluppo. In pratica, quindi, la Comunità con queste prime misure sanzionatorie dimostrava di privilegiare pressioni politiche nei confronti dei Paesi interessati, allo scopo di non compromettere il dialogo con essi [229]. In vista del rinnovo della Convenzione di Lomè, il memorandum della Commissione al Consiglio del 16 febbraio 1978 [230] evidenziava l'importanza che i diritti fondamentali della persona rivestono per l'opinione pubblica europea, il cui appoggio era da considerarsi indispensabile per la prosecuzione di una più concreta ed efficace politica di cooperazione e suggeriva a tal fine, di fare riferimento esplicito nella Convenzione di Lomè II, ai diritti degli esseri umani. Nonostante le forti pressioni esercitate dalle Istituzioni comunitarie in tal senso, già in sede di negoziati l'opposizione da parte dei paesi ACP circa l'inserimento dei principi inerenti i diritti fondamentali nel preambolo della Convenzione, fu molto dura [231]. Tali Stati, infatti, continuavano a considerare l'atteggiamento comunitario come indebitamente pressante nei loro affari interni e contestavano la nozione stessa dei diritti dell'uomo propugnata dalla Comunità, poichè principalmente legata alla tutela dei diritti civili e politici piuttosto che a quelli economici, sociali o culturali. Dopo vivaci discussioni, si giunse infine ad una soluzione compromissoria [232]: la

[229] Di Franco Paolo, *op. cit*., pag. 19; Pillitu Anna Paola, *op. cit.*, pag. 53.
[230] *Cfr., Bollettino CE*, n. 7-7/1978.
[231] L'opposizione riguardava anche la proposta comunitaria di riservarsi, in una dichiarazione unilaterala allegata agli accordi, il diritto di condannare pubblicamente queste violazioni e, fatto salvo il ricorso alla clausola di denuncia dell'accordo, di adottare modalità particolarei per assicurare che l'aiuto fosse orientato esclusivamente verso progetti o azioni che rispondessero ai bisogni fondamentali della popolazione. *Cfr., Bollettino CE* n. 2/1978, pag. 21. Per un commento circa i negoziati sulla stesura della Lomè II, si veda Pillitu Anna Paola, *op. cit.* pag. 53 e Di Franco Paolo, *op. cit.*, pag. 568, nota n. 63.
[232] In verità, grazie alla posizione più moderata di alcuni Stati ACP (come il Senegal), in un primo momento si pensò che una soluzione circa l'iserimento esplicito della clausola di condizionalità potesse trovarsi: nel corso della riunione dell'Assemblea consultiva ACP-CE tenutasi a Granada nel 1978, il delegato senegalese Guillabert propose di inserire accanto alla clausola sul rispetto dei diritti umani anche quella relativa ad un maggior rispetto della condizioni di lavoro degli immigrati. Alla fine, però, i delegati ugandesi ed etiopici presentarono un emendamento che di fatto cancellava la menzione dei dirittti umani e così si arrivò all'ennesimo posticipo della questione. Alla base dell'emendamento vi era la motivazione che solo le Nazioni Unite potevano costituire il foro appropriato per le considerazioni circa i diritti umani. Palchetti Paolo, "*Reaction by the European Union to breaches of erga omnes obligations*", in "*The European Union as an actor in International Relations*", in Cannizzaro Enzo (a cura di) -The Hague – 2002, pp. 221.

Convenzione avrebbe contenuto solo un generico riferimento ai diritti umani. Si rinviava ad un momento successivo, invece, la determinazione specifica del contenuto del riferimento inserito nella Lomè II.

Il richiamo ai diritti umani e ai principi democratici, pertano, restò a lungo semplicemente "citato" nel Preambolo di alcuni accordi tra cui quello della Terza Convenzione di Lomè dell'8 dicembre del 1984. Si trattava ancora quasi di semplici dichiarazioni di intenti, prive di alcuna portata vincolante per le parti contraenti, ma per la prima volta i discorsi sui profili delle tematiche relative ai principi fondamenali venivano affrontati costantemente nel corso dei vari negoziati. Nella suddetta Convenzione, il quarto capoverso del Preambolo, accenna organicamente ai diritti dell'uomo, anche se per farne oggetto di una semplice aspirazione. Infatti, le parti contraenti riaffermavano la "*loro fiducia nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nell'uguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne, nonchè delle Nazioni grandi e piccole*". Ancora, l'articolo 4 della Lomè III dichiara che la cooperazione si propone di promuovere il progresso sociale ed economico degli Stati ACP ed il benessere delle loro popolazioni tramite "*il soddisfacimento delle loro esigenze fondamentali, il riconoscimento del ruolo della donna e la libera esplicazione delle capacità umane nel rispetto della loro dignità*". Nonostante l'assenza di un valore giuridico, e visto che non si potè arrivare a subordinare la concessione degli aiuti al rispetto dei principi democratici, grande importanza fu data alla considerazione del tema, con una Dichiarazione comune sull'articolo 4 contenuta nell'Allegato I all'atto finale della Convenzione. Venivano ribaditi, infatti: il profondo attaccamento di tutte le parti contraenti alla dignità umana, intesa come diritto imprescindibile e obiettivo essenziale per la realizzazione delle legittime aspirazioni dei popoli e degli individui; il fatto che la cooperazione deve garantire – tramite lo sviluppo – il godimento pieno ed efficace dei diritti economici, sociali e culturali; l'impegno per eliminare tutte le forme di discriminazione basate su etnia, razze, nazionalità, colore, sesso, lingua o qualsiasi altra situazione e, in particolare, l'apartheid. Proprio questa Dichiarazione, con il riferimento esplicito al principio di uguaglianza e

alle tre categorie dei diritti economici, sociali e culturali (che erano quelle considerate più importanti dai Paesi ACP) presentava già un grado apprezzabile di definizione del problema del rispetto dei diritti umani fondamentali. In questa fase, ancora così controversa, le violazioni, riconosciute come gravi e sistematiche dalla Comunità, potevano essere punite o tramite la denuncia della Convenzione nei confronti dello Stato responsabile (articolo 292 della Lomè III) o attraverso la concentrazione degli aiuti su progetti che aiutassero le popolazioni nelle loro esigenze fondamentali o ancora, rallentando le procedure di valutazione circa le richieste degli aiuti finanziari. Queste forme sanzionatorie mostravano da una parte la preoccupazione della Comunità europea di operare pressioni politiche a livello internazionale adeguate, rispondendo alle sollecitazioni di un'opinione pubblica favorevole ad interventi sanzionatori severi, dall'altra quella di non operare un vero e proprio *breach* degli obblighi assunti, sia per mantenere una linea di dialogo e non di scontro nei confronti degli Stati interessati, sia per sottrarre l'interpretazione degli accordi e dei suoi eventuali inadempimenti all'autoritàdi fori internazionali esterni all'ambito istituzionale interstatuale fissata convenzionalmente [233]. Le ragioni di ciò si rinvengono nella considerazione che la prassi sanzionatoria in materia di diritti umani si è sviluppata in tempi relativamente recenti per poter essere valutata e compresa in termini giuridici fino agli anni precedenti. Vi era quindi il rischio di una pronuncia in senso negativo da parte della corte internazionale di giustizia sulla possibilità di precise forme di inadempimento delle obligazioni pattizie, anche se dagli orientamenti della Corte si sarebbe potuto desumere forse un atteggiamento favorevole alla sospensione di obblighi di carattere non reciproco nel diritto internazionale dello sviluppo convenzionale (come espresso poi nelle motivazioni della sentenza Nicaragua del 1986 in cui si legge " *La cessazione dell'aiuto economico, la corresponsione del quale presenta*

[233] *Cfr*., Calchi Novati Gianpaolo, "*Passato e futuro della Convenzione di Lomè*", in *Politica Internazionale*, Vol.1, pp. 9-27, 1999; Davì Angelo, "*Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*", Napoli- Iovine Editore, 1993, pp. 649; Lorand Bartels, *op. cit.*, pag. 116; Pillitu Anna Paola, *op. cit.*, pag. 142;

un carattere più unilaterale e volontario, potrebbe essere considerata violazione solo in circostanze eccezionali") [234].

E' in un passo di una Dichiarazione siglata all'indomani dell'evoluzione in senso democratico della situazione sovietica e all'entrata in vigore della Carta africana dei diritti dell'uomo (1986) che si rinviene l'evoluzione futura della linea comunitaria nell'ambito della cooperazione allo sviluppo. Nel 1989, infatti, i Ministri degli affari esteri degli Stati membri della CEE, riuniti nel quadro della cooperazione politica, all'inizio della suddetta Dichiarazione affermavano con un'organicità senza precedenti che "*il rispetto dei diritti dell'uomo è una della pietre angolari della cooperazione europea*" ribadivano "*l'importanza dei principi della democrazia parlamentare e della preminenza del diritto*". Tutti gli Stati pertanto, perseguiranno da tale momento in poi, il rispetto universale dei diritti dell'uomo che è "*dovere legittimo e permanente della comunità mondiale e di ogni nazione individualmente*". Si ricava proprio da queste dichiarazioni, una esplicita volontà di riconoscere la natura di obbligho *erga omnes* di tale rispetto.

La stessa Comunità, ribadisce con forza la propria intenzione di perseguire marcatamente tale rispetto, affermando che "*manifestare la preoccupazione suscitata dalle violazioni dei diritti fondamentali non può considerarsi un'ingerenza negli affari interni di uno Stato*". Ciò conformemente al venir meno del limite della *domestic jurisdiction* nei confronti della tutela contro le violazioni gravi e sistematiche dei diritti umani.

Sono simili convincimenti che rendono possibile, dopo accesi dibattiti ed aspre resistenze da parte degli Stati ACP, l'inserimento nel preambolo della Quarta Convenzione di Lomè, firmata nel 1989 [235], di un'importantissima dichiarazione: " *la cooperazione mira ad uno sviluppo incentrato sull'uomo, suo attore e beneficiario principale, e che postula dunque il rispetto e la promozione dell'insieme di tutti i suoi diritti. Le azioni di cooperazione si iscrivono in questa prospettiva*

[234] *Cfr., Raccolta della Corte internazionale di Giustizia*, 1986, pag. 138.
[235] Firmata a Lomè (Togo) il 15 dicembre 1989 ed entrata in vigore dal primo settembre 1991, consultabile on-line all'indirizzo:http://acpsec.org/en/conventions/lome4_e.html.

positiva, dove il rispetto dei diritti umani è riconosciuto come un fattore fondamentale di un autentico sviluppo e dove la cooperazione stessa è concepita come un contributo alla promozione di questi diritti. In tale prospettiva, la politica di sviluppo e la cooperazione sono strettamente legate al rispetto ed al conseguimento dei diritti e delle libertà fondamentali dell'uomo" (articolo 5 della IV Convenzione di Lomè). Di fatto, quindi, tale articolo, riconoscendo i diritti umani come "fattore fondamentale" per un concreto sviluppo, avvia la prassi dell'inserimento nei rapporti convenzionali con Paesi Terzi della *clausola fondamento* secondo la denominazione usata dalla Commissione [236].

1.2 La formula-tipo delle clausole di condizionalità democratica: "*clausola elemento essenziale*" e "*clausola inadempienza*".

L'inserimento dell'articolo 5 nella IV Convenzione di Lomè, era carico di un'importante significato storico-politico: alla luce della centralità riconosciuta all'individuo in quanto tale, veniva a determinarsi l'interazione secondo cui il rispetto dei diritti umani è essenziale per lo sviluppo, e la cooperazione - a sua volta- è uno strumento essenziale alla promozione di tali diritti. Con la clausola fondamento, quindi, il rispetto dei principi democratici e dei diritti degli esseri umani, diventa elemento "basilare" della cooperazione. Per il resto, la formulazione originaria dell'articolo 5 (prima della sua revisione di *Mauritius* del 1995 e quella di *Cotonou* del 2000), si limita – al paragrafo 2, primo comma- a valorizzare il rispetto di quei diritti fondamentali individuati dalle più note classificazioni contenute nei documenti internazionali in materia:

[236] A titolo di esempio si cita qui l'accordo quadro di cooperazione commerciale concluso tra la Comunità e l'Argentina, contenente la clausola fondamento (riprodotta in termini che diventano di rito in molti altri accordi conclusi nei tre anni successivi alla firma della Lomè IV), "*La cooperazione tra la Comunità e l'Argentina, nonchè tutte le disposizioni del presente accordo, si basano sul rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo cui si ispirano le politiche interne ed internazionali della comunità e dell'Argentina*".

principio di non discriminazione [237]; tutela delle tre generazioni di diritti (rispettivamente: civili e politici; economici, sociali e culturali [238]; di solidarietà); considerazione del carattere indivisibile e interdipendente di tutti i diritti; universalità della tutela della dignità umana come sintesi di tutte le categorie di diritti e la cui protezione si collega al principio di legalità. All'importanza politica dell'articolo 5, però, non si accompagna un'analoga importanza in termini giuridici: i principi ivi enunciati, infatti, non costituiscono ancora una base giuridica sufficiente a sospendere o denunciare con effetto immediato un accordo in caso di violazioni gravi dei diritti dell'uomo o di interruzione seria del processo democratico. Ai sensi della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati del 1969, infatti, la sospensione o la denuncia di un accordo concluso dalla Comunità che contempli una c.d. *clausola fondamento* (o clausola debole se non è ancora considerata elemento essenziale dell'accordo [239]), a prescindere dal termine di notifica o preavviso richiesto, potrebbe essere giustificata soltanto quando tale possibilità sia prevista espressamente dallo stesso Trattato [240], ovvero quando il rispetto dei diritti dell'uomo possa essere considerato come "*una disposizione essenziale per la realizzazione dell'oggetto e dello scopo del Trattato*". In tal caso si potrà fare riferimento alla regola generale prevista per i Trattati bilaterali dall'articolo 60, primo paragrafo, ossia l'eccezione di inadempimento [241]. Tuttavia, in mancanza di una portata così "essenziale" delle clausole sul rispetto dei diritti umani, la Comunità, dopo la conclusione della Lomè IV, si era limitata ancora una volta, ad adottare misure sanzionatorie delle condotte di alcuni Paesi ACP, lesive della democrazia o dei diritti fondamentali, senza far ricorso all'articolo 5. Come chiarito infatti in un COM del 23 maggio 1995, la Commissione affermò esplicitamente che

[237] Particolare attenzione veniva dedicata all'eliminazione dell'apartheid che "*costituisce una violazione dei diritti dell'uomo ed un affronto alla dignità umana*", paragrafo 2, comma 3, articolo 5.
[238] Il secondo comma del paragrafo 2 dell'articolo 5 precisa che la cooperazione mira al godimento pieno ed effettivo dei diritti economici, sociali e culturali soprattutto attraverso la lotta alla miseria e alle inuguaglianze economiche e sociali.
[239] Garbagnati Maria Gisella, op. cit., pag. 123- 125.
[240] *Cfr.*, articoli 54, lettera a) e 57, lettera a) della Convenzione di Vienna.

nè l'articolo 5 della Lomè IV, nè la clausola fondamento potevano costituire "*basi giuridiche chiare per sospendere o denunciare un accordo in caso di violazioni gravi dei diritti dell'uomo o di interruzione seria di un processo democratico*" [242]. Talvolta, pertanto, le misure sanzionatorie adottate dalla Comunità, ricevevano una sorta di legittimità esterna, rappresentata, ad esempio da qualche Risoluzione delle Nazioni Unite [243]. Sull'importanza attribuita all'articolo 5 anche la dottrina si è a lungo interrogata, giungendo a due conclusioni: da una parte [244] si sostiene che l'atteggiamento comunitario unilaterale, volto alla ricerca di fonti di legittimità esterne pur di giustificare l'adozione di misure sanzionatorie - configurabile in astratto come inadempimento della Convenzione - faccia propendere per il riconoscimento di un mero carattere di *soft law* del suddetto articolo. Dall'altra [245], invece, c'è chi propende per la tesi secondo cui non è vero che l'articolo 5, prima della revisione di Mauritius (1995) non avesse alcun carattere vincolante o non sortisse alcun effetto giuridico per l'assenza di strumenti idonei a conferirgli effettività. L'articolo, in pratica, formulato come prototipo della "clausola essenziale", sembrava già in grado di legittimare misure

---

[241] Articolo 60, par.1, "*Una violazione sostanziale di un Trattato bilaterale effettuata da una delle parti autorizza l'altra parte ad invocare la violazione come motivo per porre termine al Trattato o sospenderne completamente o parzialmente l'applicazione*".

[242] *Cfr.*, COM (95) 216 del 23 maggio 1995, pag.7, disponibile sul sito internet: http://www.eur-lex.eu/COM_95_95/IT/02_313.html.

[243] Questo fu il caso ad esempio della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite emanata ai sensi dell'articolo 43 della Carta ONU. Il caso si presentò in riferimento al regolamento Ce n. 1263/1994 che, in violazione degli obblighi stabiliti dalla Convenzione di Lomè, vietava tra le altre cose, l'introduzione di tutti i prodotti di base o di altri prodotti di Haiti (in seguito al colpo di Stato del 1991 che aveva rovesciato il governo democratico in questo territorio, la Commissione aveva per la prima volta invocato l'articolo 5 della Lomè IV per dare fondamento giuridico alla sospensione degli scambi commerciali comunitari con Haiti) nel territorio della Comunità e l'esportazione da quel paese o il transito attreverso esso dei prodotti di base o di altri prodotti originari della Comunità. La legittimazione delle misure comunitarie era indicata nella risoluzione 917 del 1994 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, che imponeva a tutti gli Stati di sospendere determinate relazioni economiche con Haiti. *Cfr.* Risoluzione n. 917 del 6 maggio 1994, pp. 419 e seguenti, disponibile on-line sul sito internet:http://www.un.org/documents/Res_94_EN/125.html.

[244] Tra questi: Gioriello Marco, *op. cit.*, pag. 144; Mancini Federico, *op. cit.* pag. 201; Misser Francòis, *op. cit.*, pag. 29.

[245] Tra questi: Lorand Bartles, *op. cit.*, pag 155; McGoldrick Dominic, "*European Union after Amsterdam: an organization with general human rights competences?*", pp. 231-263, sta in O'Keeffe David & Twomey Patrick (Editions), "*Legal Issues of the Amsterdam Treaty*" – Hart Publications, 1999, pp. 500; Palchetti Paolo, *op. cit.*, pag. 196; Pillitu Anna Paola, *op. cit.*, pag. 63; Vincenzetti Federica, *op. cit.*, pag. 342.

sanzionatorie, pur in assenza di una più precisa e perentoria clausola "elemento essenziale" e di una specifica clausola complementare che prevedesse l'applicazione di restrizioni in caso di inadempienza. In buona sostanza, cioè, al di là della sua formulazione, l'articolo 5 rappresentava già una disposizione fondamentale: esso era collocato tra gli "*obiettivi e i principi della cooperazione*" ACP-CEE ed affermava chiaramente che tale cooperazione "*presuppone*" il rispetto e la promozione dei diritti dell'uomo; che tale rispetto è un "*fattore fondamentale di un reale sviluppo*" e che la cooperazione è concepita quale contributo significativo alla promozione di tali diritti. Pertanto la politica di sviluppo e la cooperazione "*sono strettamente connesse*" con questo rispetto. Ciò sembra sufficiente a configurare tale clausola tra quelle "essenziali per la realizzazione dell'oggetto o dello scopo del Trattato", parafrasando l'articolo 60, paragrafo 2, lettera b) della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati. Pertanto, secondo gli studiosi sostenitori di tale tesi, sarebbe giusto ritenere che l'articolo 5 della Lomè IV già poneva in capo agli Stati contraenti un vero e proprio obbligo giuridico di tutelare i diritti umani. Ciò che è certo è che l'articolo 5 abbia condizionato non poco le successive scelte comunitarie: il testo della citata norma, infatti, è stato ripreso in occasione di un importante Dichiarazione emessa dal Consiglio Europeo di Lussemburgo del 29 e 29 giugno 1991 [246]. Tale Dichiarazione, nonostante fosse priva di un carattere vincolante, rappresentava *in nuce* un'affermazione dei principi che avrebbero guidato i rapporti della Comunità con gli Stati Terzi nel corso di tutti gli anni '90. Due i punti fondamentali di tale Dichiarazione, il primo: gli Stati membri si impegnano a proseguire la politica di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo a livello universale e deplorano il persistere di violazioni gravi di tali diritti, ritenendo che le istanze condotte a difesa dei diritti umani non potranno mai essere considerate ingerenze indebite negli affari interni di uno Stato. Si sottolinea in tal modo la legittimità di interferire nelle situazioni di

[246] Il testo completo della Dichiarazione è consultabile on line all'indirizzo: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/IT/ec/00400.I1.htm.

emergenza poichè "*le istanze per il ripristino dei diritti fondamentali costituiscono un elemento importante e legittimo del dialogo con i Terzi*". Secondo aspetto significativo: si riprende il testo dell'articolo 5 della Lomè IV, ricordando che "*un progresso durevole deve essere incentrato sull'uomo in quanto titolare dei diritti dell'uomo e beneficiario del processo di sviluppo*". Pertanto – si aggiunge – la promozione dei diritti umani va portata avanti attraverso "*la politica di cooperazione e l'inserimeno di clausole relative ai diritti dell'uomo negli accordi economici di cooperazione con i Paesi Terzi*".

E' evidente che questi passi della Dichiarazione siano ispirati ad un concetto di diritti umani ormai "internazionalizzato" nella sua importanza. La tutela dei principi democratici e dei diritti umani fa parte dei principi generali del diritto internazionale ed eventuali gravi violazioni dei diritti fondamentali integrano la lesione di obblighi *erga omnes* [247], ch autorizzano varie forme di reazione. Inevitabile conseguenza è che il dominio riservato dello Stato responsabile di violazioni, subisca il limite dell'interferenza di tali forme di reazioni, in virtù di deroghe consuetudinarie di recente formazione [248].

I due aspetti evidenziati testimoniano un'importante manifestazione di *opinio iuris* che non appartiene solo alla Comunità europea ma che, proprio dagli inizi degli anni '90 in poi, coinvolge tutti gli Stati del mondo, come testimoniato dalle conclusioni del vertice di Parigi della CSCE del 1990. In questa occasione, si rivendicava un ruolo di guida alla Ce e ai suoi membri per imprimere una "*dimensione umana*" alla nuova Europa, per aiutare il ristabilimento della democrazia parlamentare pluralista nei Paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO) dopo la dissoluzione dell'impero sovietico. La Carta di Parigi, infatti, adottata il 21 novembre dai ventidue Stati partecipanti ala CSCE,

[247] Riferimento, questo, in linea con una prassi consolidatasi proprio in questi anni Novanta in seno alle Nazioni Unite (in occasione delle numerose operazioni di peace-keeping condotte in varie Stati) in virtù della quale violazioni flagranti e sistematiche dei diritti dell'uomo (*gross human rights violations*), comportando spesso tensioni e conflitti, possano costituire "*una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale*", legittimando l'intervento del Consiglio di Sicurezza dell'ONU per promuovere azioni coercitive.

[248] Pillitu, *op. cit.*, pag. 67.

insiste proprio sull'impegno a consolidare la democrazia quale unico sistema di governo dei partecipanti. Sotto il titolo "*Diritti dell'uomo, democrazia e stato di diritto*", si legge inoltre che i diritti dell'uomo sono innati, inalienabili e garantiti dalla legge e che è responsabiltà primaria dei governi tutelarli e promuoverli [249].

Cavalcando l'onda di questo nuovo clima, così fertile per i diritti umani e i principi democratici, la Risoluzione del Consiglio e degli Stati membri del 28 novembre 1991 [250], si configura come pietra angolare del nuovo approccio della Comunità sul rispetto dei diritti dell'uomo nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo. I punti più significativi della Risoluzione (che si ispira alla precedente Dichiarazione del Consiglio dello stesso anno) sono da individuarsi nell'introduzione del rispetto, della promozione e della salvaguardia dei diritti fondamentali e dei principi democratici come "*parte essenziale delle relazioni internazionali, della cooperazione europea e delle relazioni tra la Comunità e i suoi membri e gli altri Paesi*"; nell'inserimento di clausole denominate "diritti umani" in tutti gli accordi di cooperazione; nonchè nell'appoggio finanziario a tutte le azioni svolte sia dai governi che da organismi non governativi, finalizzate a primuovere i diritti dell'uomo e la democrazia nei paesi Terzi, creando a tale scopo, linee di bilancio specifiche [251].

Tale Risoluzione, quindi, contribuisce ad imprimere, a differenza dell'articolo 5 della Lomè IV, una significativa accelerazione al processo di inserimento del paradigma diritti umani/democrazia/sviluppo nella politica di cooperazione condotta dalla Comunità. Tali principi non si pongono più come meri obiettivi da raggiungere, ma condizioni

[249] Gli stessi principi saranno riaffermati nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Roma, del 14-15 dicembre 1990, successivo alla Carta di Parigi per una nuova Europa, quali obiettivi della futura PESC, unitamente al mantenimento della pace e della stabilità internazionale, alla promozione di relazioni amichevoli e dello sviluppo economico di tutti i Paesi. Erano così già identificati gli obiettivi Pesc, quali saranno poi ribaditi dal Trattato di Maastricht.

[250] Il teso completo della Risoluzione è consultabile on-line all'indirizzo:http://eur-lex.europa.eu/it/oegis/chap91/Ris.htm.

[251] Lister Marijorie, "*New Perspectives on European Union Development Cooperation*", in *International Affairs*, Vol. 7, pp. 648- 672, 2000.

indispensabili per la realizzazione di uno sviluppo effettivo ed equilibrato [252]. Ciò nonostante, deve rilevarsi che nel quadro di tali accordi e alla luce del diritto internazionale vigente, tale clausola non poteva che assumere un carattere meramente esortativo. In base all'articolo 42, secondo paragrafo della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, infatti, "*il semplice porre a fondamento di un accordo internazionale il rispetto dei diritti dell'uomo non costituisce, in assenza di una previsione esplicita in questo senso, elemento che permetta ad una parte di sospendere o denunciare l'accordo in caso di violazioni anche gravi dei diritti umani o di interruzione del processo democratico da parte dell'altra*". Proprio per superare simili incertezze la politica europea di cooperazione, a partire dal 1992, trovava soluzioni più efficaci: la spinta fornita dalla Risoluzione del 1991, permetteva l'inserimento di norme che designavano il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo quale fondamento delle relazioni tra le parti nel dispositivo di vari accordi di cooperazione tra la Comunità e i PVS. Tutti gli accordi conclusi successivamente a quest'importante Risoluzione, infatti, conterranno una clausola-tipo, detta "*clausola diritti dell'uomo*", oppure "*clausola elemento essenziale*" o "*clausola di condizionalità*" o "*clausola democratica*" che recita così: "*Tutte le disposizioni dei relativi accordi si fondano sul rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo che ispirano le politiche interne ed internazionali della Comunità e dei suoi partners*" [253].

L'inserimento delle disposizioni "elemento essenziale", risponde alla duplice esigenza di rendere esplicita l'assunzione di un obbligo positivo al rispetto dei diritti fondamentali da parte di uno Stato che conclude un accordo di cooperazione con la Comunità, dall'altro lato, qualificando come fondamentale tale obbligo, risponde alla condizione richiesta dal diritto internazionale dei Trattati perchè una parte possa

[252] Santini Tullio, "*Diritti umani, democrazia e sviluppo*", in *Politica Internazionale*, 1998, pag. 71.
[253] Tra i primi accordi contenenti tale clausola, si ricordano quelli conclusi tra il 1992 e il 1993, tra la Comunità e: la Repubblica Federale del Brasile, i Paesi del Patto andino, lo Sri Lanka, il Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Panama.

procedere alla sospensione di un accordo per violazione dello stesso da parte dell'altra parte contraente [254].

Proprio questi aspetti così innovativi e l'utilità della "clausola elemento essenziale" sono oggetto di una valutazione espressa dalla Commissione. Si mette in luce come tali clausole permettano, se necessario, di ricorrere a misure restrittive, proporzionate alla gravità del caso, fondate su criteri equi ed oggettivi, basate sull'idea di non penalizzare la popolazione e ispirate all'esigenza di mantenere sempre un dialogo aperto. In aggiunta, nei casi di particolare gravità, la clausola rende lecita anche la sospensione o l'estinsione dell'Accordo. E' convinzione della Commissione che la violazione della clausola si caratterizzi come "grave violazione", cioè come una violazione "sostanziale" ai sensi dell'articolo 60, paragrafo 3, lettera b) della Convenzione di Vienna, quando consista in "violazione dei diritti dell'uomo gravi e persistenti" o in "un'interruzione seria del processo democratico", cui inevitabilmente conseguono quelle violazioni [255].

Nonostante l'indubbia innovazione apportata dalla suddetta clausola sui diritti umani, la necessità – sollevata dalla innegabile disomogeneità dei riferimenti contenuti ni vari accordi conclusi in tempi diversi – di elaborare un approccio alla questione sufficientemente uniforme e non discriminatorio, ha indotto la Commissione, nel gennaio del 1993 [256], ad elaborare linee di condotta più omogenee in materia.

Nello stesso anno, il gabinetto del commissario per lo sviluppo elabora una bozza contenente alcune proposte relative alla revisione dell'ultima Convenzione di Lomè auspicando la creazione – all'interno del testo della Convenzione – di "un legame più stretto tra la cooperazione allo sviluppo, la democrazia, il buon governo e il primato della legge, come pure il rafforzamento delle disposizioni relative ai

[254] Martines, *op. cit*., pag. 896.

[255] Si ricorda, in proposito che anche la Corte di Giustizia, in occasione di una Sentenza del 1996 "*Portogallo c. Consiglio*", ha riconosciuto che la "clausola elemento essenziale" conferisce "il diritto di ottenere, in forza del diritto internazionale, la sospensione o la cessazione di un accordo di cooperazione allo sviluppo qualora il Paese terzo non abbia rispettato i diritti dell'uomo". In *Raccolta*, 1996, pag. I-6217, punto 27 della motivazione.

[256] Decisione del 26 gennaio 1993, punto XVI.

diritti umani". Analoghe anche le valutazioni espresse dal Consiglio dei Ministri dell'Unione e dal Parlamento europeo: quest'ultimo sottolinea la necessità di giungere ad una più chiara e condivisa definizione dei concetti di democrazia, buon governo e diritti umani. Su tale punto, a testimonianza di un mutato contesto internazionale, la posizione degli Stati Acp sembra essere favorevole al raggiungimento di un accordo su tali definizioni, mentre molto più ostile rimane la loro posizione circa la precisazione delle procedure e dei criteri relativi alle misure punitive adottabili dall'Unione in caso di gravi inadempienze. Ciò non impedisce, tuttavia alle parti di raggiungere una soluzione concordata nel corso dei negoziati avviati per la revisione di medio termine della Lomè IV, firmata poi alle isole Mauritius il 4 novembre 1995 [257]. Principale aspetto di tale revisione è l'ampliamento della portata dell'articolo 5 della Lomè IV: si introducono, infatti, come veri e propri obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo, anche il rispetto del "primato della legge" e della "democrazia" e l'impegno affinchè diventino "elemento fondamentale" della Convenzione revisionata. La clausola elemento essenziale viene inserita sempre nell'articolo 5 e nel terzo comma si ribadisce che "*il rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello Stato di diritto*", sono considerati elemento essenziae della Convenzione, poichè si tratta di principi che informano le politiche nazionali ed internazionali delle parti. Riprendendo, inoltre, gli auspici espressi dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei ministri, in una Comunicazione del 1998 [258], la Commissione chiarisce proprio i contenuti dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto.

Precisando che l'articolo 5, paragrafo 1 della Lomè *rèvisè*, pone come "elementi essenziali" i *diritti dell'uomo*, i *principi democratici* e dello *Stato di diritto*, e che invece individua nel *buon governo* un mero

[257] La revisione è diventata operativa dal primo giugno 1998, ma ha trovato applicazione anticipatamente nella sua parte preponderante, a partire dal primo gennaio 1996. *Cfr*. sul merito la decisione 6/95 del Consiglio dei ministri ACP-CE del 20 dicembre 1995, in GUCE L 327 del 30 dicembre 1995, pag. 32.

[258] COM 146, del 12 marzo 1998 dal titolo "*Democratizzazione, Stato di diritto, rispetto dei diritti dell'uomo e sana gestione degli affari pubbici: le sfide del partenariato tra l'Unione europea e i paesi ACP*", consultabile on-line all'indirizzo:http://eur-lex.europa.eu/COM_98/IT.demo.pdf.

obiettivo della cooperazione, la Comunicazione 146 specifica che: i *diritti dell'uomo* sono universali, indivisibili e interdipendenti perchè si impongono a tutte le entità politiche senza condizioni limitative e che pertanto devono essere rispettati e promossi nella loro globalità. Lo *Stato di diritto,* invece, è caratterizzato dalla supremazia del diritto quale limite del potere dello Stato e dalla possibilità dei cittadini di difendeere i propri diritti nell'ambito di un sistema politico rappresentativo che deriva la sua sovranità dal popolo. In merito ai *principi democratici,* la comunicazione specifica che l'uso di questa espressione, in luogo del termine "democrazia", indica un riferimento ai principi ispiratori di un sistema di organizzazione dello Stato e di garanzia dell'esercizio di diritti e libertà fondamentali universalmente riconosciuti, mentre si intende che poi ciascuno Stato ha il diritto di elaborare un sistema specifico. Tale nozione consente di evidenziare il carattere dinamico del processo di democratizzazione e della democrazia stessa, poichè rappresentano un'evoluzione graduale e costante, rispettando così il contesto socio-economico-culturale di ciascun Paese. Il *buon governo,* invece, si traduce nella formula di "sana gestione degli affari pubblici": essa presuppone l'esistenza di istituzioni competenti ed efficienti e si risolve in una gestione trasparente e responsabile di tutte le risorse di un paese ai fini di uno sviluppo completo dello stesso. Il principale ostacolo al buon governo, quindi, com specifica la Comunicazion 146, è rappresentato dalla corruzione, intesa come abuso di potere o irregolarità nel processo decisionale per motivi anomali o per conseguire un vantaggio illecito.

Sarà la posizione comune 98/350/PESC del 25 maggio 1998 [259] a configurare il quadro di riferimento delle azioni degli Stati membri in Africa per ottenere la massima coerenza delle azioni esterne dell'Unione. Si rileva che il processo di democratizzazione trae vantaggio da un sostegno internazionale che coinvolga gli attori globali affinchè aiutino i protagonisti locali a sviluppare una propria specificità democratica, nel rispetto anche del "buon governo" (come si legge alla lettera *d* della seconda disposizione della Posizione comune). In tal modo, quindi, il

buon governo è posto come ulteriore "elemento essenziale" sullo stesso piano degli altri tre principi già enunciati dall'articolo 5.

E' innegabile, quindi, che uno dei grandi meriti della revisione di Mauritius sia stato quello di incrementare il contenuto di obiettivi politici prioritari, conformemente all'obiettivo generale della cooperazione allo sviluppo e a uno degli scopi della PESC proprio in questi anni "costituzionalizzata" a Maastricht. Pur riconoscendo che ogni Paese ACP rimane libero di sviluppare un proprio sistema politico ed economico, per la Commissione, i "principi essenziali" così come chiariti nel COM 146, rappresentano l'imprescindibile quadro cui si rapporta tale specificità. Il loro rispetto e consolidamento condizionano l'intera cooperazione e la concessione degli aiuti [260].

Un ulteriore profilo innovativo introdotto dalla revisione di Mauritius è legato all'avere affiancato alla clausola "elemento essenziale" una clausola complementare, denominata "*clausola inadempienza o bulgara*". Essa permette di reagire alla violazione dei principi essenziali, prescindendo dalla procedura prevista dall'articolo 65 della Convenzione di Vienna. Nella Lomè *rèvisè* tale clausola viene inserita all'articolo 366 *bis:* si codifica in tal modo una prassi già in uso con i Paesi PECO, soprattutto con Bulgaria e Romania [261].

---

[259] Il testo della Posizione comune è consultabile on-line all'indirizzo:http://eur-lex.europa.eu/LexuriServ.do?=CELEX:31998E0350:IT:NOT.htm

[260] Notevole è l'impegno finanziario assunto con la revisione di Mauritius che al terzo paragrafo dell'articolo 5 prevede –su richiesta dei paesi ACP - l'erogazione di risorse in base alle norme di cooperazione finanziaria e tecnica, per la promozione e il consolidamento dei diritti dell'uomo, della democratizzazione, dello Stato di diritto e del buon governo in quegli Stati. E stabilisce anche che organizzazioni aventi una competenza specifica internazionalmente riconosciuta potranno essere associate a iniziative pubbliche o private in materia, in particolare nel settore giuridico. La stessa norma aggiunge anche che le risorse – previste dal Protocollo finanziario a sostegno delle riforme istituzionali e amministrative – possano essere utilizzate a complemento di misure adottate dagli Stati ACP interessati, nel quadro del programma indicativo soprattutto per preparare e avviare progetti e programmi pertinenti. Questo ulteriore incentivo finanziario potrà essere mobilitato solamente se lo Stato ACP interessato avrà già destinato a tali riforme alcuni dei suoi fondi di sviluppo della Convenzione. *Cfr.*, Lorand Bartles, *op. cit.*, pag. 231; Pillitu Anna Paola, *op. cit.*, pag 198; Garbagnati Maria Gisella, *op. cit.*, pag 26.

[261] *Cfr.*, Decisione del Consiglio dell'11 maggio 1992, che autorizza la Commissione ad aprire negoziati per la conclusione di accordi europei di associazione con la Bulgaria e la Romania, consultabile on-line all'indirizzo:http://ec.europa.eu/community_law/1992.pdf.

Tale clausola complementare, infatti, assumeva in questi accordi due forme: una, detta di "sospensione esplicita o baltica", l'altra, detta "clausola generale di inadempienza o bulgara".

Circa il dispositivo della clausola bulgara – formulata per la prima volta nell'ambito dell'Accordo di associazione con la Bulgaria dell'8 marzo 1993, contenuta al secondo paragrafo dell'articolo 118 – i termini erano "*Qualora una delle parti ritenga che l'altra parte non abbia ottemperato ad un obbligo previsto dal presente accordo, essa può adottare le misure appropriate. Prima di procedere, fatta eccezione per i casi particolarmente urgenti, essa fornisce al Consiglio di associazione tutte le informazioni pertinenti necessarie per un esauriente esame della situazione ai fini della ricerca di una soluzione accettabile per le parti. Nella scelta delle misure, si privilegioano quelle meno lesive per il funzionamento del presente accordo. Le misure decise sono comunicate senza indugio al Consiglio di associazione e, qualora l'altra parte ne faccia richiesta, sono oggetto di consultazioni in seno al Consiglio di associazione*".

Decisamente meno articolato si presentava, invece, il contenuto tipo della clausola baltica: "*Le parti si riserbano di sospendere, integralmente o parzialmente, il presente accordo, con effetto immediato, in caso i grave violazione di una delle sue disposizioni essenziali*" [262].

In sintesi, la clausola contempla una procedura di consultazioni preliminari da attuare quando una delle due parti consideri violato l'articolo 5, al fine di esaminare la situazione e cercare una soluzione concordata. Le consultazioni devono iniziare al più tardi entro 15 giorni dall'invito e concludersi entro 30 giorni. Se, nonostante il tentativo conciliatore non si giunge ad una soluzione e solo in casi di particolare urgenza si possono applicare immediatamente le misure adeguate [263].

[262] Tra i primi accordi in cui compare tale clausola (specificatamente all'articolo 21, terzo comma) si ricordano gli Accordi sugli scambi e la cooperazione commerciale ed economica con Albania, Estonia, Lettonia e Lituania. Sul merito, *Cfr.*, Crawford Gordon, "*Foreign Aid and political reform: a comparative analisys of democracy assistance and political conditionality*", New York – Polgrave, 2001, pp. 496.

[263] Per un approfondimento di questo concetto si rinvia al successivo paragrafo del presente lavoro.

Da un confronto, risulta chiaro che la clausola di sospensione ha un carattere più rigoroso, prevedendo la sospensione immediata, senza alcuna consultazione tra le parti. Per questo essa non è più stata utilizzata a partire dal 1992 ed è stata soppiantata dalla clausola bulgara, in virtù di una sua maggiore elasticità. In materia, nel gennaio 1993 la Commissione elabora – a livello di progetti di direttive di negoziato – una linea di condotta finalizzata ad uniformare il ricorso a tali clausole tanto negli accordi di associazione quanto in quelli economici e di cooperazione con gli Stati Terzi. Si prevede che nel dispositivo di ogni Accordo sia inserita la clausola "elemento essenziale", che nel Preambolo vi siano esplicitati i riferimenti alla tutela dei diritti umani e dei valori democratici e che, in specifici casi, si possa applicare una clausola complementare (*di sospensione esplicita o di inadempienza generale* [264]) che consenta, in caso di violazioni gravi e persistenti dei principi fondamentai, di reagire con effetto immediato. Tale schema – predisposto e ufficializzato nell'importante comunicazione 216/05/1995 della Commissione [265], verrà gradualmente applicato in tutti i futuri accordi conclusi dalla Comunità e dai suoi Stati, allo scopo di migliorare la coerenza, la trasparenza e l'imparzialità dell'approccio comunitario.

La revisione di Mauritius fa salve le considerazioni espresse dalla Commissione e – come detto – le due clausole ("elemento essenziale" e "inadempienza") integrano il sistema di condizionalità democratica nel rapporto di associazione ACP-CE.

2. Dall' "*aid regime*" alla condizionalità positiva: recenti sviluppi della prassi europea.

L'inserimento delle clausole considerate negli accordi con i Paesi terzi, diviene negli anni, una prassi originale e significativa che colloca la Comunità europea in una posizione preminente nel sistema

[264] Le due espressioni hanno lo stesso significato.

[265] COM consultabile on-line all'indirizzo:http://eur-ex.europa.eu/it/legis/COM_216_95/IT:htm

internazionalistico per l'efficacia dell'azione svolta a tutela dei principi democratici e dei diritti dell'uomo. Da un'analisi dettagliata del funzionamento delle clausole di condizionalità, si cercherà di evidenziare proprio la positiva capacità messa in campo dall'Unione Europea, in merito alla promozione e alla tutela dei diritti umani e della democrazia.

L'utilizzo combinato della *clausola elemento essenziale* e di quella di *inadempienza*, testimonia, infatti, l'intreccio tra un sistema "premiante" e uno "punitivo" che si è - di fatto – rivelato molto efficace e concreto nel corso degli anni. Nella struttura tipo di tutti gli Accordi conclusi da dopo l'entrata in vigore dell'ultima revisione di Lomè, infatti, l'applicazione della condizionalità democratica include tanto la previsione di strumenti di prevenzione delle trasgressioni, di accertamento di eventuali violazioni, quanto l'applicazione di misure restrittive adeguate, di ritorsione e sanzionatorie. Gli accordi si aprono normalmente con un Preambolo che richiama l'importanza del valore dei diritti fondamentali, dei principi democratici e del buon governo. Tra i primi articoli, inoltre, si colloca proprio la "clausola elemento essenziale", sotto il titolo "principi generali", denominata articolo X: esso è integrato dall'articolo Y, corrispondente alla clausola "generale di inadempienza". Il testo viene completato da una serie di dichiarazioni finali (che figurano in allegato), con un importante valore interpretativo circa le due clausole principali.

Due sono le tipologie di dichiarazioni a seconda che abbiano carattere generale o che riguardino specificatamente la clausola inadempienza: nel primo caso, viene motivato l'inserimento nell'Accordo del riferimento al rispetto dei diritti dell'uomo e dei principi democratici e alla necessità di promuoverli attraverso adeguate politiche da parte di ciascuna delle due parti, ribadendo la fedeltà agli strumenti internazionali in materia sottoscritti da ambo i lati. Con il secondo tipo di dichiarazioni interpretative, invece, ci si propone lo scopo di chiarire il significato proprio di due espressioni utilizzate con la clausola inadempienza, ovvero le " situazioni specifiche di emergenza" e "i casi particolarmente urgenti" che legittimano l'adozione immediata delle misure adeguate. Le "situazioni specifiche di emergenza", per le

quali l'adozione di immediate misure adeguate rappresenta una mera opzione e non un obbligo, sono individuate nei casi di violazioni gravi [266] dell'accordo ad opera di una delle due parti. In merito alle "misure adeguate" (o "appropriate", o "del caso"), lo *standard* della dichiarazione interpretativa chiarisce che si deve trattare pur sempre di misure conformi al diritto internazionale, aggiungendo che se una delle due parti intraprende una misura perchè in presenza di "situazione specifica di emergenza", l'altra parte può avvalersi della procedura relativa alla composizione delle controversie. Nel citato COM 216, la Commissione individua – a titolo esempificativo – nove possibili tipi di "misure adeguate", tra queste: la possibiità di modificare il contenuto dei programmi di cooperazione; la riduzione dei programmi di cooperazione culturale, tecnica e scientifica; il rinvio delle riunioni delle Commissioni miste con i raprresentanti di entrambe le parti coinvolte; la sospensione dei contatti bilaterali ad alto livello; il rinvio dell'avvio di nuovi progetti; il rifiuto di dare seguito ad iniziative proposte dalla controparte, la sospensione della vendita di armi, l'interruzione della cooperazione militare, l'embargo e la sospensione totale della cooperazione [267].

Come si vede, la graduazione effettuata consentirebbe di rendere le misure da adottare, proporzionate alla gravità del caso, in linea con quanto già espresso dalla risoluzione del 1991 del Consiglio e degli Stati membri sui diritti dell'uomo, sulla democrazia e sullo sviluppo, secondo la quale la comunità e gli Stati membri dovevano adottare misure proporzionate alla gravità di ciascun caso per reagire a "violazioni dei diritti dell'uomo gravi e persistenti" o a "un'interuuzione seria del processo democratico".

[266] Per gravi violazioni, come specificato nella Comunicazione 216 del 1995, vanno intese o "*una denuncia dell'accordo non conforme alle norme generali del diritto internazionale*"; oppure "*la violazione degli elementi di base dell'accordo contenuti nella clausola 'elemento essenziale'*". COM citato alla nota 178.

[267] Va osservato che la grave sanzione rappresentata dall'embargo di armi non rientra nella competenza Ce. Dopo l'introduzione dell'articolo 301 nel Trattato di Amsterdam, infatti, che prevede una procedura connessa PESC-CE per l'interruzione o la riduzionedelle relazioni economiche con i Paesi Terzi, l'embargo di armi o l'attuazione di altre sanzioni che non consistano nella sospensione totale o parziale della cooperazione, sembrano irrogabili solo in base al diritto internazionale generale, quindi rientrano nel quadro PESC. Vedi McGoldrick Dominic, *op. cit*., pag. 242.

L'importanza di queste dichiarazioni contenute in allegato, si rinviene nell'idea di instaurare con gli Stati Terzi un rapporto quanto più paritario possibile, prevenendo l'eventuale unilateralismo di una delle due parti ed erodendo in parte il valore politico della "clausola elemento essenziale", osteggiata dai Paesi Terzi in quanto portatrice di valori tipicamente europei [268].

A completamento del quadro inerente l'azione esterna dell'Unione a tutela dei diritti umani, occore anche accennare all'utilizzo di un altro strumento positivo, rappresentato dalle risorse finanziarie destinate a tale scopo. Vista la complessità della materia, i filoni di stanziamenti sono molteplici e hanno varie fonti, ad esempio, il FES (Fondo Europeo di Sviluppo), il capitolo di bilancio inerente "Gli aiuti umanitari" e a partire dal 1994, grazie ad una proposta del Parlamento europeo [269] è stato creato un apposito capitolo di bilancio, denominato B7-70, dal titolo "Iniziativa europea per la democrazia e la protezione dei diritti dell'uomo" che riguarda proprio il tema in esame. In base alla posizione espressa dal Parlamento, con questo specifico capitolo di bilancio, gli aiuti finanziari devono essere erogati su base apartitica, a favore soprattutto di organismi non governativi [270] e senza scopi di lucro per rafforzare i principi democratici e le iniziative destinate alla società civile. A tal fine risulta indispensabile assicurare la complementarità e la programmazione nell'utilizzo di strumenti di natura diversa e garantire anche un budget con disponibilità immediata per fronteggiare eventuali situazioni di emergenza. Le procedure di utilizzo variano a seconda che si tratti di iniziative prese dagi Stati membri, oppure si faccia seguito ad un bando, o ad una esplicita richiesta ed in base ai beneficiari: enti pubblici o privati, organizzazioni internazionali, regionali, non

[268] *Cfr.*, Der Chin Horng, *op. cit.*; Cremona Marise, *op. cit.*; Lorand Bartles, *op. cit*; Pillitu Anna Paola, *op. cit.*

[269] *Cfr.* , GUCE C 150 del 15 giugno 1992, pp. 281-281.

[270] I beneficiari dell'aiuto vengono individuati dal Regolamento Ce 975/99, adottato in data 29 aprile 1999 :si spazia dai soggetti internazionali a quelli interni, pubblici e privati. La condizione è che i partners abbiano la loro sede principale in un Paese Terzo beneficiario dell'aiuto, o in uno Stato membro della Comunità, sede che deve corrispondere al centro effettivo di tutte le decisioni concernenti le azioni finanziate e che, solo eccezionalmente, può trovarsi in altro paese terzo (art.5).

governative [271]. Di fatto i modi di finanziamento consistono in sovvenzioni, prestiti e partecipazioni nell'ambito del FES e in prestiti della Banca Europea degli Investimenti (BEI) [272].

Il 23 giugno del 2000, la Quarta Convenzione di Lomè revisionata a Mauritius, viene sostituita da un nuovo Accordo di Partenariato ACP-CE firmato a Cotonou [273]: ci si prefiggeva l'obiettivo di innovare la cooperazione (basata per venticinque anni sul sistema convenzionale di Lomè) per adeguarla ai tempi, pur mantenedo la forma di Accordo di associazione. Nel nuovo approccio la condizionalità è attuata attraverso la riproposizione della clausola "elemento essenziale" (ora contenuta all'articolo 9, "Elementi essenziali e elemento fondamentale") e della clausola di "non esecuzione" su modello dell'articolo 366 *bis* di Mauritius.

E' ora il nuovo articolo 96 a definire la procedura da attuarsi qualora i diritti umani, i principi democratici e lo Stato di diritto, vengano violati. Il volto nuovo del partenariato è rappresentato indubbiamente da un'affermazione – contenuta al secondo articolo – che stabilisce il principio della parità tra i *partners* e che i contributi finanziari erogati dalla Comunità divengano oggetto di una programmazione che si basi sui risultati e sulle *performances* dei singoli Stati ACP. Ad essi viene attribuita una maggiore responsabilità e la concessione degli aiuti non è più automatica ma diviene quasi un "premio" per chi, autonomamente, raggiunge traguardi positivi (c.d. approccio premiante) [274].

---

[271] Ai fini di un efficace coordinamento nell'impiego da parte della Commissione delle risorse finanziarie disponibili a bilancio, dal 1991 è stato creato un gruppo interservizi denominato "Diritti dell'uomo", che rappresenta la sede di concertazionedei vari servizi della Commissione coinvolti nella politica estera ed interna di promozione dei diritti umani e dei principi democratici.

[272] Ad esempio, all'entrata in vigore della Lomè IV l'importo globale dei contributi finanziari erogati dalla Comunità consisteva in dodici milioni di ecu per cinque anni ed era costituito quasi esclusivamente dalle risorse del FES.

[273] Per il testo dell'Accordo *cfr.*, GUCE L 317 del 15 dicembre 2000, (2000/483/CE), pag. 3.

In merito ad ulteriori commenti e approfondimenti sul nuovo Accordo di Cotonou si rimanda a: Matambalya Francis A.S.T. & Wolf Susanna, " *The Cotonou Agreement and the Challanges of making the New EU- Acp trade regime WTO Compatible*", in *Journal of World Trade*, Vol. 35/1, 2001, pp. 123-144; Del Vescovo Donatella, "*Aiuto comunitario allo sviluppo nel quadro dell'Accordo di Cotonou*", in *La Comunità Internazionale*, 2005, Vol.1, pp. 51-74.

[274] I finanziamenti vengono posti nella forma di aiuto diretto al bilancio per sostenere riforme macroeconomiche o settoriai, segnando una svolta opportuna per

Le risorse finanziarie, cioè, non vengono più assegnate solo in base alle necessità dei Paesi destinatari, ma soprattutto in virtù dei risultati da essi conseguiti, alla qualità dei progetti attuati e al merito della gestione; è prevista, inoltre, una revisione intermedia e finale circa l'evoluzione dei progetti attuati dai Paesi ACP con i fondi Ue. Gli aspetti essenziali di una cooperazione finalizzata ad uno "sviluppo durevole incentrato sull'essere umano", rimangono invariati anche nella nuova formulazione dell'articolo 9, ad eccezione della novità rappresentata dal fatto che il termine "uomo" viene sostituito con quello di "essere umano" per essere maggiormente in linea con un'evoluzione del concetto di diritti umani, molto più attento alla dimensione femminile e ai diritti delle donne [275]. Il quarto comma dell'articolo 9 ripropone la clausola elemento essenziale "Il rispetto dei diritti dell'uomo, i principi della democrazia e lo Stato di diritto, sui quali si fonda i partenariato ACP-UE, ispirano le politiche interne e internazionali delle Parti e costituiscono gli elementi essenziali del presente Accordo".

Si colgono in tale formula gli aspetti più positivi dell'evoluzione attuata dall'Unione Europea nel corso degli anni: i principi fondamentali non sono più obiettivi da raggiungere e ai quali subordinare eventuali "premi" o "sanzioni", ma viene riconosciuta la loro importanza come veri e propri criteri ispiratori di una condotta tanto interna quanto internazionale, il tutto in un'ottica integrata di completa assimilazione democratica della realtà politica degli Stati membri dell'Unione e di quella dei Paesi ACP. I nuovi principi di cooperazione sono costituiti dall'impegno per un potenziamento dei principali fattori della crescita economica e sostenibie, affiancati dalla necessità di uno sviluppo sociale,

---

favorire e incoraggiare un'autonoma e responsabile ricerca di stabilità politica ed evoluzione democratica. Gli aiuti risultano pur sempre condizionati ad una gestione della spesa pubblica controllabile ed efficace, all'attuazione di politiche ben definite, ad appalti pubblici aperti e trasparenti. Si tratta, in pratica, dell'applicazione dei criteri che definiscono un "buon governo" (articolo 61, par.1). La procedura di attuazion e gestione del finanziamento (l'Accordo utilizza il Fondo europeo per lo sviluppo, inclusi i fondi contropartita, i residui di fondi precedenti, le risorse della BEI e quando occorre anche le risorse del bilancio generale CE) è descritta dall'Allegato Iv all'Accordo.

[275] I diritti umani vengono considerati parte integrante di uno sviluppo durevole e le parti si impegnano a promuovere e proteggere tutte le libertà e tutti i tipi di diritti (civili,politici, economici sociali e culturali).

dal miglioramento del complesso istituzionale, da un'economia di mercato, da una società civile partecipe e coinvolta, nonchè dal sapere affrontare le più nuove problematiche connesse ad una gestione durevole delle risorse naturali e dell'ambiente. Per attuare tali ambiziosi propositi, il partenariato si fonda su tre elementi: la dimensione politica, la cooperazione allo sviluppo [276], le relazioni economiche e commerciali. In merito all'apparato istituzionale, invece, nulla muta rispetto al quadro della Lomè IV: vi è il Consiglio dei ministri, composto dai membri del Consiglio Ue e della Commissione CE, da una parte, e da un membro del governo di ciascuno Stato ACP, dall'altra. Tale organo indirizza il dialogo politico e fornisce gli orientamenti-guida in merito alla cooperazione; attua l'Accordo e assicura il buon funzionamento dei meccanismi di consultazione. Deliberando all'unanimità dei membri può anche adottare decisioni vincolanti. Formula risoluzioni, raccomandazioni e pareri (art.15). Vi è inoltre, un comitato di ambasciatori, composto da un lato, da un rappresentante di ciascuno Stato membro dell'UE e da un rappresentante della Commissione, e dall'altro dal capo missione di ciascuno Stato ACP presso l'Ue. Il suo scopo - (art.16) – è quello di assistere il Consiglio dei Ministri ed eseguire i mandati che quest'ultimo gli affida. A completare la struttura istituzionale vi è l'Assemblea parlamentare paritetica, composta da un eguale numero di rappresentanti dell'UE e dei partners ACP: essa adotta risoluzioni e indirizza raccomandazioni sul da farsi al Consiglio dei Ministri (art. 17).

Il maggior rilievo attribuito dal nuovo accordo di Partenariato alla tutela degli elementi essenziali si riflette anche nella formulazione

---

Sul punto, Stokke Olav Schram, "*Aid and political conditionality*", Frank- Cass – London, 1995, pp. 248.

[276] Due sono le strategie di cooperazione previste: le strategie di sviluppo, promosse dai governi e dagli attori non statali di ciascuno Stato ACP che si appropriano dell'iniziativa di sollecitare il sostegno comunitario (art. 19); e la cooperazione economica e commerciale finalizzata ad integrare i Paesi ACP nell'economia mondiae in armonia con la dottrina OMC, stimolandone la capacità di rispondere sempre più autonomamente alle sfide della mondializzazione. Lo strumento chiave è individuato nella progressiva integrazione regionale (articoli 34-35). Il partenariato dovrà portare ad una progressiva liberalizzazione degli scambi da attuare in linea di massima con la conclusione di nuovi accordi commerciali. Il regime delle preferenze non reciproche e

dell'articolo 96 dedicato alla clausola inadempienza (o non esecuzione): essa mantiene nei suoi contenuti una sostanziale identità con la formulazione della Lomè *rèvisè*, ma viene ampliata grazie all'articolo 97 che introduce una procedura di consutazione e prevede l'applicazione di misure adeguate anche nelle ipotesi di corruzione che acquista in tal modo, un peso maggiore in relazione alla valutazione del "buon governo". Il meccanismo previsto dall'articolo 366 *bis* a Mauritius, si basava principalmente su consultazioni paritetiche, privilegiando il dialogo per il raggiungimento di una soluzione conciliativa tra le parti. Anche nel caso limite dell'eventuale sospensione dell'Accordo, inoltre, si prevedeva la possibilità di attuare una coercizione pacifica sull'offensore per il ripristino dell'osservanza dei principi essenziali della Convenzione. Con la revisione di Cotonou, è innovativo il riferimento al dialogo politico come strumento privilegiato per assicurare stabilità democratica e include "una valutazione periodica degli sviluppi relativi al rispetto dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato di diritto" [277]. Solamente "*se, nonostante il dialogo politico che le parti intrattengono regolarmente, una parte reputa che l'altra non abbia soddisfatto un obbligo derivante dal rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici o dello Stato di diritto, essa fornisce all'atra parte e al Consiglio dei Ministri, eccetto in casi particolarmente urgenti, le informazioni utili necessarie ad un esame approfondito della situazione, al fine di trovare una soluzione accettabile per entrambe le parti*" [278]. Proprio questo invio delle necessarie informazioni utili o meglio, questa contestazione della presunta infrazione e relativa richiesta di spiegazioni, di cui è informato anche il Consiglio dei Ministri, costituisce la novità più rilevante introdotta in tal senso dall'articolo 96 (l'articolo 366 *bis*, invece, prevedeva subito l'invito ad avviare le consultazioni).

Ciò al fine di imporre alle parti di adoperarsi instancabilmente in tutte le fasi utilizzando principalmente lo strumento del dialogo per evitare di giungere a sanzioni più punitive. La durata delle consultazioni

---

del commercio dei prodotti di base avrà fine dopo un adeguato periodo di transizione (articoli 36-38).

[277] Vedi articolo 8, paragrafo 4.

è, infatti, raddoppiata rispetto alle previsioni del 366 bis e si prevede che non superi i 60 giorni. Inoltre, innovativamente si specifica che tali consultazioni non vengano più condotte a livello di presidenza e copresidenza del Consiglio dei Ministri, ma "al livello e nella forma considerati più appropriati al raggiungimento di una soluzione" (art. 96, par. 2, lettera a, commi 2, 3). Si rinviene in ciò la maggiore elasticità che l'Accordo di Cotonou si è da subito prefissato di raggiungere.

La procedura di applicazione degli articolo 96 e 97 è contenuta nell'Allegato [279] all' "Accordo interno tra i rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, relativo ai provvedimenti da prendere ed alle procedure da seguire per l'applicazione dell'Accordo di partenariato ACP-CE". Questo Accordo interno assume particolare rilevanza in riferimento al tema in questione, perchè occorre ricordare che l'Accordo ACP-CE è stipulato in forma mista, dalla Comunità e dagli Stati membri; con l'articolo 3 dell'accordo interno, gli Stati membri hanno autorizzato il Consiglio, conformemente a quanto era avvenuto per l'applicazione dell'articolo 366 *bis*, ad agire anche nei settori che sono di loro competenza in merito all'applicazione proprio degli articolo 96 e 97 dell'Accordo di Cotonou, conferendo quindi alla comunità la competenza esclusiva per l'espletamento della procedura di consultazione e di applicazione di misure aprropriate, ritorsive o sanzionatorie [280].

L'indiscutibile merito del Nuovo Accordo di Partenariato firmato a Cotonou, è stato quello di riconoscere un maggior peso ai livelli di responsabilità dei governi dei paesi destinatari: si ricordi, infatti, che l'Accordo – com'è tipico dei sistemi di associazione e di cooperazione allo sviluppo - è stato stipulato nel prevalente interesse degli Stati ACP. E' con simile considerazione in mente che, l'eventuale sospensione

[278] Vedi articolo 96, paragrafo 2, lettera a) comma 1 dell'Accordo di Cotonou.

[279] Tale Allegato si articola in tre paragrafi: si stabilisce che nelle consutazioni la Comunità è rappresentata dalla presidenza del Consiglio e dalla Commissione; che la notifica delle misure adottate non è fatta solo allo stato Acp interessato ma anche al Consiglio dei Ministri Acp- Ce e che l'eventuale sospensione totale dell'applicazione dell'Accordo, deve essere adottata all'unanimità, così come stabilito dall'articolo 300, par.2, comma2 del TCE, rimasto immutato anche con la revisione di Nizza in merito alla disciplina generale di sospensione dell'applicazione degli Accordi comunitari.

dell'aiuto economico (che costituisce il fulcro delle prestazioni Ce relative alla cooperazione) va considerata come il mezzo di coercizione pacifico più efficace per motivare e ripristinare quelle situazioni di legalità eventualmente violate [281].

Concordando con la maggioranza della dottrina, l'Ue è riuscita a modificare con gli anni un concetto troppo formalistico di condizionalità, superando l'idea che solo le sanzioni economiche imposte da parte della comunità internazionale ai Paesi non rispettosi delle "regole fondamentali" potessero essere lo strumento migliore ai fini di una maggiore democratizzazione di tali Paesi. L'attuazione delle sanzioni, ha –anzi – dimostrato tutta la sua negatività, portando spesso ad un peggioramento delle situazioni politiche dei Paesi Terzi con un rafforzamento dei precedenti sistemi dittatoriali esistenti che hanno avuto buon gioco nell'attribuire alle sanzioni ricevute il protarsi delle condizioni di sottosviluppo dei propri governi [282]. Grazie, quindi, ad un sistema di cooperazione allo sviluppo divenuto "premiante" e "partecipativo" nel corso degli anni, l'Unione Europea ha dimostrato di saper affermare una propria identità autonoma sulla scena internazionale, andando oltre il semplice aspetto economico-commerciale che l'ha caratterizzata sin dalle origini. Ha saputo adeguare la propria struttura e il proprio ruolo alle nuove esigenze globali: esiste ormai un consenso generale sui grandi temi dei diritti umani, della sicurezza alimentare, dello sviluppo sociale ed una costante attenzione al tema della povertà e

[280] Ciò con la precisazione che il Consiglio, per le misure che concernono la sfera di competenza degli Stati membri, può deliberare anche su iniziativa di uno Stato membro, e non solo della Commissione.

[281] Si ricorda per completezza espositiva che l'Accordo di Cotonou è stato revisionato nel giugno del 2005: poche le novità introdotte, tra queste, al fine di facilitare il raggiungimento di una soluzione di compromesso in caso di violazione degli elementi essenziali dell'accordo sono state introdotte disposizioni relative al dialogo politico bilaterale (articolo 8). Tale dialogo diviene sistematico ed è strutturato in modo da tener conto anche degli standards e delle norme stabilite a livello internazionale (all'articolo 11 b vi è un riferimento anche alla Corte Penale Internazionale e ai Millenium Development Goals).

[282] Cfr., Bastarache Michel, "*The interpretation of human rights: the challenge*", in University of New Brunswick Law Journal, 2001, pp. 3-10; Baldini Gianfranco, "*Quale Europa? L'Unione europea oltre la crisi*", Rubbettino Editore, pp. 299, 2005; Brandtner Barbara and Rosas Allan, "*Human Rights and External Relations of the European Community: an analysis of doctrine and practice*", in European *Journal of International Law*, 1998, Vol. 9, pp. 468-490; Der Chin Horng, *op. cit.*, pag. 686; Di Franco Paolo, *op. cit.*, pag. 555; Pillitu Anna Paola, *op. cit*., pag 235-238.

del sottosviluppo. In tal senso l'approccio della condizionalità positiva messo in campo dall'Unione Europea è da considerarsi pionieristico nel suo genere: la cooperazione con gli Stati Terzi, come più volte sottolineato nei rapporti OCSE, ha saputo ricercare strategie diverse, mostrando l'intenzione di ottenere risultati concreti nell'interesse dei Paesi più bisognosi. Le clausole sul rispetto dei diritti umani sono diventate col tempo molto più che semplici meccanismi di sospensione o cessazione degli Accordi: il graduale passaggio verso una valenza sempre più premiante e positiva delle clausole ha annullato le perplessità di quanti affermavano che –qualora – il meccanismo di "non esecuzione" avesse trovato applicazione, tutti i buoni propositi sul rispetto dei principi fondamentali sarebbero svaniti. Tuttavia, concordando con le parole di Elena Fierro, le clausole di condizionalità sono sempre state principalmente degli strumenti dal forte intento politico. Pertanto, soffermarsi solo sui meccanismi di non esecuzione, sarebbe un esercizio miope, che non renderebbe giustizia alla vera portata di tali clausole. Piuttosto, un elemento fortemente criticabile rimane il paradosso che emerge tra la dimensione interna e quella esterna dell'azione europea a tutela dei diritti umani. Ai sensi, infatti, dell'opinione 2/94 [283] – il rispetto dei diritti umani è una condizione necessaria ai fini della legittimità delle azioni comunitarie: al paragrafo 34 della citata opinione si legge che "*respect for human rights is therefore a condition for the legality of Community acts*". Esternamente, invece, come ribadito nel caso Portogallo *contro* Consiglio [284], il rispetto dei diritti dell'uomo è subordinato all'attuazione delle politiche di cooperazione allo sviluppo. Inoltre, paradosso nel paradosso, le forme di controllo e di "pressione" che vengono esercitate dalla Comunità nei confronti degli Stati Terzi con i quali a vario titolo intrattiene rapporti (di associazione o commerciali), non sono previsti per gli Stati già membri: la Corte protegge, infatti, i diritti umani come principi generali del diritto comunitario. Simile tutela giuridica interviene, però, *ex-post*, come riparazione ad una violazione degli stessi diritti. Anche nell'ambito delle relazioni esterne, l'eventuale

[283] Già citata a pag. 7, nota 22, del presente lavoro.

sospensione o cessazione dell'accordo è un "rimedio" *ex post* che si attua solo in caso di violazione dei principi fondamentali contenuti nelle clausole democratiche. Alla luce di una simile considerazione, il punto cruciale sembra essere il seguente: se l'intento che si vuole perseguire è quello di rendere i diritti fondamentali effettivi e non simbolici o illusori, la Comunità deve assumersi doveri preventivi e non solo reattivi. Se è vero che tramite il c.d. Budget B7-70 la Comunità stanzia una cifra annuale di cento milioni di euro per la promozione dei diritti umani e che in aggiunta esistono una serie di programmi finanziari (TACIS, PHARE,MEDA, ALA) che prevedono aiuti tecnici e finanziari unilaterali, è pur vero che resta necessario un maggiore coordinamento tra questi strumenti e le clausole di condizionalità democratica. Esistono, infatti, differenti livelli di cooperazione sui diritti fondamentali: alcune misure possono essere indirizzate ai governi, altre alle ONG, a seconda di criteri di maggiore o minore efficienza. Ebbene, la cooperazione allo sviluppo, dovrebbe basarsi su un unico schema: è del tutto improduttivo prevedere strumenti diversi che non rispondano ad una filosofia comune orientata al raggiungimento di un bene comune: il rispetto dell'uomo [285].

La strada intrapresa dalla Comunità è un cammino *in fieri*: è ancora necessario un maggiore impegno da parte dei Paesi donatori, degli organismi internazionali e non, nell'intento di accompagnare e sostenere i Paesi beneficiari degli aiuti, con lo scopo di eliminare per sempre il divario accentuato dalla globalizzazione tra ricchi e poveri, tra democrazia e autoritarismo. Il cammino che i donatori devono intraprendere oggi si basa su azioni di sviluppo molto più integrate tra loro, concordate *con* e *per* i Paesi Terzi (corsivo nostro). Già il nuovo Accordo di Cotonou, infatti, ha previsto un sistema più integrato rispetto al passato, concentrandosi su tre aree prioritarie: lo sviluppo economico, lo sviluppo sociale ed umano e l'integrazione e la cooperazione regionale

[284] Vedi pag. 43 del presente lavoro.

[285] *Cfr.*, Haughton Tim, "*When does the EU make a difference? Conditionality and accession process in Central and Eastern Europe*", in *Political Studies Review*, Vol. 5, pp. 233-246, 2007; Lorand Bartels, *op. cit*., pp. 335-337; Kunneman Richard, "*A coherent approach of human rights*", in *Human Rights Quarterly*, Vol. XVII, 1995, pp. 89- 101; Pillitu Anna Paola, *op. cit*., pag. 181; Winn Neil & Lord Christopher, *op. cit*., pp. 225.

[286]. La strategia globale non prevede però che la CE sia impegnata attivamente in tutti i settori della cooperazione. Le priorità, infatti, verranno definite Paese per Paese, secondo il criterio di differenziazione che costituisce uno dei cardini del partenariato, a sostegno dell'idea di favorire meccanismi di sviluppo endogeni e non esogeni [287]. E', inoltre, indispensabile migliorare i meccanismi di individuazione degli obiettivi da perseguire in base alle varie esigenze locali nelle quali si decide di intervenire e effettuare periodici controlli in grado di quantificare i risultati realmente ottenuti ed eventualmente suggerire immediate misure di intervento. Spesso, infatti, nel passato, tanto i Paesi donatori, quanto gli altri organismi a vario titolo coinvolti nella cooperazione, hanno cercato di realizzare obiettivi troppo ambiziosi in proporzione alle zone di intervento. Occorrono obiettittivi chiari, circoscritti e attuabili soprattutto con il coinvolgimento degli attori informali [288]: solo così i donatori potranno mantenere quella credibilità internazionale così difficilmente raggiunta negli anni. Tutto ciò dimostra che oggi la cooperazione decentrata è un settore molto complesso che rimette in discussione soprattutto il ruolo tradizionalmente avuto dagli Stati, per dare spazio ai protagonisti dei processi di sviluppo, vale a dire soprattutto alla società civile [289]. L'idea guida deve essere il chiaro convincimento dell'uguaglianza sostanziale di tutti gli esseri umani e di un loro diritto universale ad avere una vita dignitosa: i donatori (governativi e non) devono accettare di essere dei semplici attori esterni ed ammettere che la loro funzione deve essere di sostegno e accompagnamento piuttosto che di intervento diretto.

Il principio di condizionalità non deve essere usato come strumento politico di pressione: esso è uno standard di comportamento

[286] Cfr. articolo 20 dell'Accordo.
[287] Cfr., articolo 2 dell'Accordo contenente i principi fondamentali del Partenariato.
[288] Ci si riferisce al complesso di micro –realtà produttive esistenti nei Paesi in Via di Sviluppo che provvedono a garantire la sopravvivenza della maggior parte della popolazione di questi Paesi. Sul punto si veda: Dugger Cecilia W., "*Donor Nations to focus on growing States*", 24 aprile 2006, paper on line, disponibile sul sito http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/2006/0424/springnyt.htm.
[289] L'Accordo di Cotonou utilizza il concetto di società civile in una accezione molto ampia, comprendendo diverse categorie: i gruppi per la difesa dei diritti umani, le

chiamato a regolare le relazioni con gli Stati terzi. Il rischio, però, è che ciò avvenga in maniera variabile e in omaggio a criteri di maggiore o minore convenienza o utilità e che quindi, i diritti umani assumano un' importanza strumentale e non prioritaria. Pinelli sostiene, infatti, che più che segnalare il crescente rispetto per i diritti dell'uomo e per la democrazia, gli *standards* sui diritti umani e perfino l'approvazione di Costituzioni democratiche, ci appariranno allora come carte di rispettabilità dei paesi terzi, necessarie solo per aprire nuovi mercati. La coerenza di una politica dei diritti dell'uomo non si misura solo in base alla capacità di fissare correttamente le priorità e di darvi corso in modo conseguente. Si misura, innanzitutto, in base al trattamento dei paesi terzi interessati dalla condizionalità [290]. Accanto a simili considerazioni, allo stato attuale ciò che più si lamenta è la mancanza di un criterio sistematico nella scelta degli interventi. La non linearità dell'atteggiamento comunitario ha alimentato lo scetticismo di quella parte della dottrina che non crede che il disegno di cooperazione possa realmente offrire un contributo per la promozione dei diritti umani, configurandosi piuttosto come una forma di ritorsione politico-economica *sui generis* che rischia di tradursi in abusi di ingerenza nella sovranità altrui [291]. Ulteriore profilo critico si rinviene nella considerazione di quanti ritengono che di fatto la condizionalità politica, pur nei suoi aspetti più recenti e innovativi, nulla aggiunge ai tradizionali strumenti del diritto internazionale. In particolare, cioè, la previsione di ricorrere ai meccanismi sanzionatori solo in caso di violazioni gravi e persistenti dei principi democratici e dei diritti dell'uomo, nulla aggiunge a quei poteri di intervento già attribuiti agli Stati dal diritto internazionale

associazioni di categoria, le associazioni femminili, i movimenti ambientalisti, le organizzazioni degli agricoltori, gli istituti di ricerca, i media, ecc.

[290] Pinelli Cesare, 2005, *op. cit.*, pag. 10.

[291] Beitz Charles R., "*Human Rights as a common concern*", in *American Political Science Review*, 2001, Vol.2, pp. 269-282; Grimm Sven, Humprey John, Lundsgaarde Erik & De Sousa Sarah Lea John, "*European Development Cooperation to 2020: challenges by New Actors in International Development",* Paper on – line, disponibile sul sito: http://www.fride.org., maggio 2009.

consuetudinario [292]. Ad una simile obiezione, tuttavia, si potrebbe rispondere con le parole usate da Paolo Di Franco, il quale afferma che, dato l'alone di incertezza che grava sempre sulla capacità di porre vincoli da parte di una norma internazionale consuetudinaria e di farli rispettare, la "clausola elementi essenziali" offre la certezza di collegare vari tipi di inadempimento alle *gross violations,* prevedendo nei casi più gravi persino la possibilità di estinsione dell'Accordo conformemente al dettato dell'articolo 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati. La clausola di condizionalità esplicita, inoltre, non lascia dubbi interpretativi sulla sua funzione "sanzionatoria" e offre lo strumento "tecnico" a cui ci si può direttamente riferire per metter in atto le sanzioni del caso, evitando così la pratica diffusa in passato di dover ricercare fonti di legittimità esterne (come le risoluzioni ONU) o un rifrimento esplicito al diritto internazionale consuetudinario. Quest'ultimo viene evitato sia per le incertezze che presenta, sia per la possibilità di essere interpretato in modo difforme in seno ad altri fori internazionali. La condizionalità democratica, rappresenta quindi, uno strumento che giustifica direttamente le sanzioni semplificando le proceduredi messa in opera delle stesse e riducendo alle sole ipotesi di gravi violazioni, la loro adozione.

Dall'analisi sin qui svolta l'impressione che emerge è che se molto è stato fatto, molto ancora resta da fare: la promozione di meccanismi di sviluppo autonomi da parte dei Paesi più poveri, richiede la capacità di dotare tali Paesi di quel *Know how* e di quelle capacità tecnologiche che la globalizzazione ha "riservato" solo ai Paesi più ricchi. Viene riconosciuta ormai universalmente l'enorme importanza di un sistema commerciale multilaterale più equilibrato e paritario sotto l'egida dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, fondato su un trattamento speciale e differenziato per i PVS, compresi i Paesi Meno Avanzati e le piccole isole, e sulla trasparenza del processo decisionale; tuttavia, proprio tra le principali Istituzioni Finanziarie Internazionali,

[292] Sul punto così si esprimono: Lo Iodice Aldo, "*Diritto Internazionale e diritto dell'umanità*", Giuffrè Editore, 2001, pp. 315; Bradtner Barbara and Rosas Allan, *op. cit.*, pag. 471; Di Franco Paolo, *op. cit*., pag., 562.

non mancano problemi circa l'applicazione delle clausole di condizionalità.

CAPITOLO III

La cooperazione finanziaria internazionale: attori e meccanismi.

1.La nascita delle Organizzazioni Finanziarie Multilaterali e il nuovo ordine economico internazionale.

Nell'evoluzione delle relazioni internazionali commerciali, il 1944 rappresenta senz'altro una data storica: vennero infatti sanciti i c.d. Accordi di Bretton Woods, definiti da molti un vero e proprio "miracolo politico" [293]. Tali Accordi miravano a stabilire un ordine monetario e finanziario che favorisse la ricostruzione e la crescita dell'economia mondiale dopo la Grande depressione degli anni '30 ed il secondo conflitto mondiale. Grazie a tali Accordi presero vita le Istituzioni Finanziarie multilaterali oggi note come Fondo Monetario Internazionale (FMI) e Banca Mondiale e furono gettate le premesse per quello che sarebbe diventato prima il GATT (General Agreement on Tariff and Trade) e in seguito l' OMC (Organizzazione Mondiale del commercio).

Il periodo che va all'incirca dall'ultimo quarto del diciannovesimo secolo fino allo scoppio del primo conflitto mondiale fu caratterizzato da una crescita economica abbastanza elevata e da una considerevole stabilità, sia in termini di prezzi che nei rapporti di scambio tra le valute delle principali potenze industriali. Ciò permetteva intensi flussi commerciali tra le nazioni, regolati secondo il *gold standard*, ossia il sistema monetario aureo che prendeva il suo nome dall'uso dell'oro come unità di conto nelle transazioni internazionali e come principale forma di detenzione della ricchezza.

---

[293] Alacevich Michele, "*Le origini della Banca Mondiale: una deriva conservatrice*", Milano, Bruno Mondadori, 2007, pp. 261; BernhardWilliam J., Lawrence Broz & Williams Robert Clark, "*The political economy of monetary institutions*", in *International Organization*, Vol 56, pp. 693-723, 2002; Bordo Michael D. & Eichengreen Barry J., "*A retrospective on the Bretton Woods System : lessons for International monetary reform*" , The University of Chicago Publications, pp. 669, 1993.

In tale sistema tutte le valute (sterline, dollari, marchi, lire, ecc.) erano in un rapporto ben preciso con l'oro, anche perchè le stesse monete erano d'oro e, pertanto, il loro valore era pari alla quantità di oro in esse contenuta [294]. I rapporti di cambio tra le valute, quindi, erano praticamente fissi, in quanto determinati dai rispettivi contenuti del metallo prezioso: i Paesi si impegnavano a convertire su richiesta, tramite le loro Banche centrali, le banconote con l'oro equivalente (convertibilità aurea). Altra caratteristica del sistema monetario aureo era che gli squilibri delle bilance dei pagamenti [295] di ogni Stato, erano di breve durata, grazie ad un meccanismo equilibratore "automatico" dei saldi della bilancia dei pagamenti che venivano regolati tra paesi in oro. Secondo il filosofo David Hume, al quale si attribuisce la Teoria quantitativa della moneta, ad ogni aumento dello stock di oro corrispondeva un aumento nello stesso senso dei prezzi interni che, si traduceva a sua volta in una ridotta capacità di esportazione dei beni verso l'esterno a causa dell'alto costo di tali beni, la quale andava prima o poi a correggere lo squilibrio. Il meccanismo funzionava in modo perfettamente simmetrico in caso di riduzione dello stock di moneta [296]. In pratica cioè, ad ogni variazione dello stock di moneta in circolazione in un'economia, corrispondeva una variazione nello stesso senso e di entità proporzionale dei prezzi.

---

[294] Ad esempio, un dollaro statunitense conteneva 23,22 grani di oro, mentre la sterlina inglese ne conteneva circa 113. Questo rapporto con l'oro valeva anche per la moneta cartacea: una banconota da 10 sterline, ad esempio, valeva 1.130 grani di oro, ben dieci volte il contenuto di una moneta sterlina d'oro. *Cfr.*, Schlitzer Giuseppe, "*Il fondo Monetario Internazionale*", Il Mulino, pp. 128, 2000.

[295] La bilancia dei pagamenti è il conto in cui si registrano tutte le transazioni di un paese con il resto del mondo. Essa si suddivide in due conti: quello delle partite correnti, che riporta tutte le esportazioni e le importazioni di beni e servizi più alcuni trasferimenti monetari (ad esempio il pagamento di interessi e le rimesse degli emigrati), e quello dei movimenti di capitale, dove sono registrati i prestiti bancari e gli investimenti finanziari (in azioni e obbligazioni). Se il saldo delle partite correnti è in avanzo (*surplus*), vuol dire che l'economia sta accumulando crediti nei confronti del resto del mondo (al netto dei debiti), il che deve riflettersi in un avanzo del conto capitali e/o in un aumento della dotazione di valute internazionali del paese, le c.d. *riserve*, viceversa in caso di disavanzo (*deficit*). *Cfr.* Acocella Nicola, " *Fondamenti di politica economica*", Carocci Editore – Terza Edizione, pp. 780, 1999.

[296] *Idem*, pag. 341.

Come è stato giustamente evidenziato, a contribuire al funzionamento del sistema aureo vi furono una serie di favorevoli circostanze: l'elevata flessibilità dei prezzi interni; un alto grado di mobilità dei flussi di oro e di capitale tra i vari paesi; il forte impegno da parte delle autorità monetarie – soprattutto quelle delle grandi potenze – a convertire in oro la moneta cartacea, nonchè ad assecondare l'aggiustamento della bilancia dei pagamenti orientando i tassi di interesse interni nella direzione richiesta; infine, decisiva fu anche la mancanza di incentivi per i governi a ricorrere alla svalutazione. All'epoca, infatti, non vi erano sistemi di partito o sindacati sviluppati, pertanto non vi erano pressioni sui governi a "barattare" l'obiettivo di politica economica esterno (il cambio) con quello interno (la piena occupazione).

Dopo la fine del primo conflitto mondiale, la congiuntura favorevole di tutti questi fattori, venne inevitabilmente meno ed il sistema monetario aureo ebbe fine. Seguì un periodo di forte instabilità per l'economia mondiale, aggravato dal problema delle riparazioni post-belliche: la fase più acuta della crisi si ebbe tra il 1929 e il 1932 (la grande depressione) quando il commercio mondiale registrò un crollo del 63% in termini di valore in oro. La caduta dell'attività produttiva si accompagnò ad una forte deflazione, i prezzi dei manufatti dei paesi industriali si ridussero, nello stesso periodo, di quasi il 40% con conseguenze negative sulle bilance dei pagamenti di quei paesi. Nel tentativo di ridurre tali effetti negativi, i paesi iniziarono a ricorrere sempre più spesso a misure restrittive sui propri flussi di importazione. Nel 1930 negli Stati Uniti venne approvato lo *Smooth- Hawley Tariff Act*, che stabilì aumenti così alti dei dazi sulle importazioni da risultare una delle leggi più protezionistiche del secolo [297].

I paesi avevano, inoltre, un forte incentivo a svalutare il cambio per favorire le proprie esportazioni e, pertanto, facevano ampio ricorso a quelle che vengono chiamate *svalutazioni competitive* [298]. Alla vigilia della Seconda Guerra Mondiale regnava una quasi totale anarchia nei

[297] Schlitzer Giuseppe, *op. cit*., pag. 12.

rapporti economici internazionali tra le nazioni e le politiche di "accattonaggio a spese dei vicini" (c.d. *beggar-thy-neighbor*) erano una prassi consolidata [299]. Si diede così vita ad un gioco a somma zero: se, infatti, un paese svalutava per favorire le proprie esportazioni, anche gli altri Stati erano quasi obbligati a svalutare per salvaguardare la competitività delle loro. Analogamente, alle misure protezionistiche attuate da un paese per limitare le importazioni di merci corrispondevano contromisure da parte degli altri. Questo contesto già di per sè negativo, fu drammaticamente aggravato dallo scoppio della guerra mondiale il primo settembre 1939, tra le cui conseguenze vi fu quella di azzerare buona parte dei flussi internazionali del commercio e dei capitali privati.

In un simile scenario storico ebbe inizio, nei primi anni '40, un'attenta riflessione su come riportare ordine nelle relazioni economiche internazionali e far riprendere i flussi di beni e capitali. Si era affermata la consapevolezza che fosse necessario stabilire dei luoghi permanenti di incontro dove poter assicurare una certa concertazione delle politiche economiche, al fine di evitare il disordine che aveva caratterizzato il periodo interbellico. I vantaggi del commercio internazionale erano riconosciuti essere potenzialmente enormi e, quindi, si pensava che occorresse operare per eliminare le restrizioni esistenti. Ma, a tal fine, si riteneva fosse anche indispensabile dare maggiore stabilità ai tassi di cambio, replicando quanto più possibile i meccanismi del sistema monetario aureo. Le prime proposte di riforma apparvero su riviste specializzate o in vari discorsi tenuti da importanti economisti sin dal 1941. Da qui seguirono una serie di proposte ufficiali avanzate dai singoli paesi; tra queste vi furono anche quelle che diventarono i due piani principali di riforma, formulati da Henry Dexter White e da John Maynard Keynes, rispettivamente per gli Stati Uniti e per il Regno Unito. I due piani, le cui versioni originali erano del 1942, furono più volte modificati dagli stessi autori nei due anni successivi [300].

---

[298] Acocella Nicola, *op. cit.*

[299] Simmons Beth A., "*The legalization of international monetary affairs",* in *International Organization,* Vol. 54/3, pp. 573–602, 2000.

[300] Numerosa è la letteratura dedicata al fermento degli anni '40: Comba Andrea, "*Il neo-liberismo internazionale*", Giuffrè Editore, Milano, 1995, pp. 300; Feldstei Martin,

I piani di Keynes e White disegnavano a grandi linee l'architettura istituzionale che avrebbe retto il nuovo ordine economico internazionale. Le proposte dei due studiosi si differenziavano solo in merito alle modalità operative del FMI: Keynes aveva previsto l'istituzione di una *Clearing Union Internazionale*, con sede principale a Londra, presso la quale le banche centrali dei paesi avrebbero mantenuto i propri depositi. Essa si configurava come una sorta di banca centrale delle singole banche centrali, all' interno della quale si sarebbero effettuate le operazioni di liquidazione (*settlement*) dei debiti e dei crediti ufficiali. I depositi delle banche presso la *Clearing Union* sarebbero stati ridenominati in una nuova moneta internazionale, il *bancor*, da porre al centro di questo sistema. Il valore del *bancor* sarebbe stato fissato in oro e quello delle vaute del sistema, in termini di *bancor*. I paesi membri potevano, così, scambiare oro con *bancor* e utilizzare quest'ultimo per far fronte ai propri impegni di pagamento. Il piano di Keynes, inoltre, prevedeva un uso diffuso dei controlli sui movimenti di capitale, sia per

---

"*International Economic Cooperation*", University of Chicago Press, pp. 333, 1998; Giuliano Mario, "*La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*", Giuffrè Editore, IV Edizione, 1998, pp. 322; Guerrieri Paolo, "*Libero scambio e regole multilaterali*", Il Mulino – Bologna, 2003, pp. 215;Hallainer Eric, "*States and reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*", Ithaca – New York, Cornell University Press, pp. 238, 1994; Kenen Peter B., Papadia Francesco & Saccomani Francesco, "*The International Monetary System*", Cambridge University Press, pp. 325,1994; Kenen Peter B., Shafer Jeffrey R., Wicks Nigel L. & Wyplosz Charles, "*International Economics and Financial Cooperation: new issues, new actors, new responses*", ICMB (International Center for monetary and banking studies) Publications, pp. 145, 2004, disponibile on-line sul sito: http://www.icmb.kenen_peter/paper.html; La Porta Ubaldo, "*Globalizzazione e diritto: regole giuridiche e norme di legge nell'economia globale: un saggio sulla libertà di scambio e sui suoi limiti*", Napoli- Liguori, 2005, pp. 276; Norton Joseph J., "*A 'new International Financial Architecture?' – Reflections on the possible Law-based dimension"*, in *The International Lawyer*, 1999, Vol. 33, pp. 891- 926; Simmon Beth A., "*International law and state behavior: Commitment and compliance in International Monetary Affairs"*, in *American Political Science Review*, Vol. 94, pp. 819–835, 2000; Paul Joel R., "*Do International Trade Institutions contribute to economic growth and development?*", in *Virginia Journal of International law*, 2003, Vol. 44/1, pp. 285-340.;Porro Giuseppe, "*Ampliamento della disciplina giuridica della cooperazione economica internazionale e riflessi sulla sovranità statuale*", Torino – 2000, pp. 207; Petersmann Ernst Ulrich, " *Rights and duties of States and rights and duties of their citizens: towards the 'constitutionalization' of the Bretton Woods system fifty years after is foundation*", pp. 1087 – 1128, sta in "*Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*", di Beyerlin U., Berlino – Heidelberg, 1995.

scoraggiare i flussi di natura speculativa, sia per evitare indebite fuoriuscite di fondi da paesi con poco risparmio.

Dall'altra parte, invece, il progetto di White prevedeva la creazione di un *Fondo di stabilizzazione*, al quale avrebbero avuto accesso tutti i paesi membri in caso di bisogno, da costituirsi attraverso contributi dei singoli Stati. La capacità di credito del *Fondo*, a differenza della *Clearing Union* keynesiana, sarebbe stata limitata, in quanto determinata proprio dal capitale versato. Le quote contributive sarebbero state fissate in base ad una serie di variabili, tra cui il reddito del paese, la popolazione e la dotazione di oro. Ogni paese poteva chiedere, in cambio della propria valuta o di oro, la valuta di un altro paese membro del sistema se registrava nei suoi confronti un deficit di bilancia dei pagamenti. Anche White aveva previsto – in una versione successiva del piano – una moneta internazionale, cui aveva dato il nome di *unitas*, che tuttavia sarebbe servita semplicemente da unità di conto.

I due piani furono messi a confronto nel settembre del 1943: una Commissione copmposta da una delegazione statunitense, guidata da White, ed una britannica, con a capo Keynes, furono create con l'intento di pervenire ad un piano finale. Tra i punti più dibattuti vi era il ruolo della nuova moneta internazionale. Mentre il *bancor* era l'elemento centrale del progetto di riforma di Keynes, l'*unitas* era – nel piano di White – un accessorio di cui si poteva fare del tutto a meno. Nell'ambito delle discussioni, il progetto i White iniziò ad avere la meglio sin dalle prime battute, sia per la posizione dominante degli Stati Uniti (che uscivano dalla guerra come la più ricca potenza mondiale a differenza della Gran Bretagna che ne usciva fortemente indebolita), sia perchè il piano di Keynes, essendo basato sul credito, fu ritenuto potenzialmente inflazionistico. L'accordo venne definitivamente raggiunto nell'aprile del 1944 e fu sancito attraverso una dichiarazione congiunta delle due delegazioni "sulla creazione di un Fondo Monetario Internazionale" [301].

Il testo approvato dalla Commissione di esperti sarebbe servito da base alla Conferenza di Bretton Woods del luglio dello stesso anno. Alla

[301] Giuliano Mario, *op. cit*., pp. 75- 77; Schiltzer Giuseppe, *op. cit*.,pag. 13-15.

Conferenza, convocata a guerra non ancora finita, non parteciparono proprio le potenze "nemiche": Germania, Giappone e Italia. Significativa appare la formula usata

dal segretario di Stato degli Stati Uniti, Henry Morgenthau che, nelle lettere di invito alla Conferenza, così scriveva : "La Conferenza è convocata per formulare proposte *definitive* (il corsivo è nostro) per un Fondo Monetario Internazionale e *possibilmente* per una Banca per la Ricostruzione e lo sviluppo" [302].

La Conferenza iniziò il primo luglio e vi presero parte gli esperti americani e quelli dei 44 paesi invitati più, in qualità personale, un rappresentante della Danimarca. I lavori furono organizzati intorno a tre commissioni principali: una dedicata al FMI e presieduta da White, una per la Banca e presieduta da Keynes ed una dedicata a tutti gli altri aspetti della cooperazione finanziaria internazionale. Il risultato finale della Conferenza, conclusasi il 22 luglio 1944, fu l'approvazione degli statuti, denominati *Articles of Agreement*, del FMI e della BIRS (Banca per la ricostruzione e lo sviluppo), insieme ad una serie di altre risoluzioni collaterali [303]. Tra queste, la più importante era senz'altro la VII che richiamava alla necessità di giungere al più presto possibile ad un accordo per ridurre gli ostacoli al commercio internazionale e, in generale, per promuovere lo sviluppo vantaggioso delle relazioni commerciali tra i paesi. Era questo il riferimento implicito alla creazione di un' Organizzazione Mondiale per il Commercio (OMC), anch'essa parte del grande disegno istituzionale di Keynes e White.

Gli eventi di Bretton Woods, testimoniano un cambiamento epocale nello scenario delle relazioni internazionali, sia dal punto di vista economico che politico. La scelta, infatti, di creare delle Istituzioni per confrontarsi e prendere decisioni concertate e valide per l' economia mondiale, rappresenta una chiara volontà di superamento della concezione statocentrica che di fatto, conducendo a ben due Guerre

[302] Citato da Schiltzer Giuseppe, *op. cit.*, pag. 15.
[303] Delle tre grandi potenze escluse dai lavori di Bretton Woods l'Italia fu la prima a sottoscrivere gli Accordi, nel marzo del 1947. Giappone e Germania divennero membri ufficiali del FMI solo nel 1952.

Mondiali, si era rivelata fallimentare. I cambiamenti del nuovo ordine mondiale internazionale, avviati proprio in questi anni, saranno destinati a durare a lungo ed a innescare accesi dibattiti su questioni fondamentali per i rapporti tra gli Stati. A tal proposito si parla, infatti, di un nuovo ordine economico internazionale, caratterizzato non solo dalla nascita di Organizzazioni multilaterali con finalità dedite ad incrementare lo sviluppo, ma anche da un acceso dibattito sul concetto stesso di sviluppo.

Nel quindicennio che va dalla fine della seconda guerra mondiale al 1960, infatti, il quadro della società internazionale si è sensibilmente trasformato: l'accesso all'indipendenza politica della maggior parte dei popoli e territori dipendenti grazie anche al ruolo delle Nazioni Unite per la decolonizzazione, aveva fatto sì che i protagonisti della vita di relazione di tale società fossero nel 1960 più del doppio di quanti erano nel 1945 [304]. Siffatta trasformazione non poteva mancare di avere conseguenze tutt' altro che trascurabili nella vita di relazione internazionale, tanto nel campo politico, quanto soprattutto nel campo economico e sociale. In quest'ultimo ambito, l'ampliamento della cerchia dei membri della società internazionale di nuova indipendenza, ha determinato un considerevole aumento degli Stati economicamente poco o sottosviluppati di fronte agli Stati industrializzati. Come ha sostenuto Vismara in una dettagliata indagine [305], proprio nel decennio 1950 – 1960 gli Stati più poveri sono diventati numericamente preponderanti rispetto ai Paesi più ricchi; e, in quanto tali, le questioni inerenti al loro sviluppo economico e sociale hanno finito con l'assumere la rilevanza di questioni di primaria importanza nella vita di relazione internazionale. Fu così che prese vita una crescente attenzione - in realtà mai cessata - sulla necessità di evitare il permanere di squilibri economico-politico-sociali tra Stati appartenenti a mondi diversi.

Si diffondeva sempre più, infatti, l'ideologia secondo cui il *gap* esistente tra Paesi ricchi e poveri, tra Nord sviluppato e Sud arretrato, avrebbe potuto rappresentare una minaccia per lo scoppio di eventuali

[304] Giuliano Mario, *op. cit*., pag. 52.
[305] Vismara Missiroli Maria, "*Le Nazioni Unite per i territori dipendenti e per la decolonizzazione: 1945- 1964*", Padova, 1966.

altre guerre. In questi anni, tuttavia, gli aiuti allo sviluppo non vennero gestiti secondo una strategia globale, ma si configurarono essenzialmente come uno strumento della politica estera dei governi più ricchi verso quelli più poveri [306]. Le motivazioni di fondo che spingevano i singoli Governi ad intraprendere impegni unilaterali vanno indubbiamente ricercate nel forte spirito umanitario che dominò le scene all'indomani degli orrori della Guerra. Tuttavia, dietro queste nobili intenzioni, già dagli inizi degli anni '50, i flussi di aiuti nascondevano anche considerazioni politiche e finanziarie: gli argomenti che accompagnavano la decisione di concedere aiuti, infatti, insistevano di volta in volta o sulla possibilità di acquisire e consolidare legami commerciali (fruttuosi per il Paese donatore) oppure – agitando la bandiera del rischio del comunismo dilagante nei paesi del sud – si mostravano i vantaggi che la protezione, nei paesi preda della miseria, avrebbe potuto portare a tali popolazioni con la diffusione di ideologie liberali e democratiche [307]. Come si affermava nel "Rapporo Pearson" : "*Nel corso degli anni '50 gran parte degli aiuti bilaterali è stata concessa più per consentire ad alcuni paesi il mantenimento di importanti forze armate che per avviare un reale processo di sviluppo. In nessuno di questi casi l'obiettivo principale dell'intervento esterno è stato la promozione dello sviluppo a lungo termine*".

Per far fronte a questa questione, il dibattito su una più coerente cooperazione allo sviluppo che coinvolgesse la comunità internazionale nel suo insieme, si spostò in seno alle Nazioni Unite, che avevano ed hanon tra i suoi fini anche quello di promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli facenti parte dell'organizzazione [308]. E' proprio

[306] Comba Andrea, *op. cit.*, pag. 67.
[307] Cantoni Silvia, "*Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*", Jovene Editore, Napoli, pp. 314, 2004.
[308] Art. 55 dello Statuto delle Nazioni Unite, Capitolo IX dedicato alla "Cooperazione internazionale economica e sociale": "*Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici edamichevoli fra le Nazioni, basati sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della manodopera, e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale; b) la soluzione di problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa; c) il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione*

nel contesto ONU che si sono avute le manifestazioni più significative della rilevanza internazionale delle questioni dello sviluppo economico dei Paesi sottosviluppati [309].

Di rilievo è sicuramente la promozione della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e sullo sviluppo, tenutasi a Ginevra dal 23 marzo al 16 giugno 1964, alla quale parteciparono le delegazioni di ben 120 Stati [310], meglio nota come UNCTAD. Scopo della Conferenza fu quello di mettere a fuoco le profonde correlazioni esistenti tra i problemi dello sviluppo economico e sociale dei Paesi più poveri ed il commercio internazionale, sia tra di loro, sia – in special modo – con i paesi sviluppati e industrializzati. L'espressione che venne lanciata in questa occasione fu "*not aid but trade*" : il precedente approccio allo sviluppo, dal sapore vagamente umanitario tipico del post-guerra, venne così sostituito da un'impostazione più attenta al dato giuridico e agli aspetti sistemici dell'economia internazionale [311]. L'espansione economica e industriale dei Paesi in via di sviluppo, infatti, risulta spesso condizionata dalle correnti di esportazione di quei prodotti base (di cui i Paesi in questione sono produttori) ed il cui collocamento sul mercato dei paesi sviluppati, a prezzi remunerativi, costituisce un fattore determinante per iniziare o proseguire una politica di sviluppo economico-sociale e per correggere o impedire squilibri gravi e persistenti della bilancia dei pagamenti, ma ciò aveva bisogno di nuove regole condivise. La Conferenza, che si è ampiamente dedicata a ciascuno degli aspetti appena evidenziati, si è conclusa con l'approvazione di un insieme di "principi" generali e speciali e di una serie di raccomandazioni, che avrebbero dovuto ispirare il futuro delle relazioni economico commerciali tra Paesi ricchi e poveri e favorire lo sviluppo. Di fatto, quindi, se il forum delle

---

di razza, sesso, lingua o religione". Non meno significativo appare senz'altro anche l'articolo 1, par.3, che tra i fini stessi dell'Organizzazione riconosce quello di: "*Conseguire la cooperazione internazionale nella soluzione dei problemi internazionali di carattere economico, sociale, culturale od umanitario, e nel promuovere ed incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua o di religione*"

[309] Giuliano Mario, *op. cit*., pag. 170.

[310]The *United Nations Conference on Trade and Development*: documenti consultabili on-line all'indirizzo: http://www.unctad.org/docs/cimem_docs_en.html.

Nazioni Unite si era rivelato abbastanza debole in merito a dettare "decisioni" che potessero vincolare gli Stati circa il rispetto di determinati obblighi sullo sviluppo, forte, invece era stato il messaggio lanciato: il nuovo nodo delle relazioni internazionali riguarda i rapporti economici tra Nord e Sud. Inoltre, fu proprio in seguito alla richiesta da parte della Conferenza di Ginevra di formulare nuove regole in deroga al diritto internazionale generale per il commercio dei Paesi arretrati e per il finanziamento del loro sviluppo che comparve nella dottrina francese e francofona il concetto di "diritto internazionale dello sviluppo" [312].

Gli scritti di uno studioso del tema, Theotonio Dos Santos, così si esprimevano: "*lo sviluppo è una situazione in cui un certo gruppo di paesi hanno la loro economia condizionata dallo sviluppo e dall'espansione di un'economia diversa cui la loro è subordinata. Il rapporto di interdipendenza tra due o più economie, e tra queste ultime e il commercio mondiale, assume la forma di dipendenza quando alcuni paesi (i dominanti) possono espandersi ed autosvilupparsi, mentre altri (quelli dipendenti) possono farlo solo come riflesso di questa espansione, che può agire positivamente e/o negativamente sul loro sviluppo immediato. La situazione basilare di dipendenza condanna tali paesi all'arretratezza e allo sfruttamento da parte dei paesi dominanti. Questi, dispongono così di un predominio tecnologico, commerciale, socio-politico e di capitale sui paesi dipendenti (con predominio di alcuni di questi aspetti nei vari momenti storici), che permette loro di imporre condizioni di sfruttamento e di sottrarre parte del surplus prodotto all'interno dei paesi dipendenti*" [313].

Si sviluppano così una serie di indagini e di posizioni critiche circa la "dipendenza" che sembra ancora dominare i rapporti tra ricchi e poveri. L'esito più rilevante di questo lungo e approfondito dibattito è consistito nel progressivo radicarsi nella coscienza dei popoli di tutto il mondo di due convincimenti generali: a) che esiste un collegamento tra

[311] Biggeri Mario & Volpi Franco, "*Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*", Franco Angeli Editore, pp. 288 – 2006.
[312] Il concetto verrà approfondito al Capitolo IV del presente lavoro in cui ci si interrogherà anche sul se si possa parlare oggi di un "diritto umano allo sviluppo".
[313] La presente citazione si trova in Scidà Giuseppe, *op. cit.* , pag. 69.

lo sviluppo delle diseguaglianze, sia a livello mondiale che all'interno di ciascun paese; b) che i popoli del Terzo Mondo, dopo aver rivendicato vittoriosamente a seguito della decolonizzazione, il proprio diritto di sovranità, devono ora riappropriarsi dei mezzi materiali e culturali per essere realmente i principali artefici della loro esistenza [314]. Da ciò deriva la consapevolezza che nessun paese, sia pure potente, possa trarre benefici dalle disgrazie altrui: ogni Stato prima o poi avrà bisogno di un aiuto da parte di qualcun altro: la *solidarietà internazionale* è, quindi, il nuovo cardine dello sviluppo. Tale nozione si veste di una duplice dimensione: una di tipo etico-giuridico secondo cui spetta agli Stati più sviluppati e alla Comunità internazionale nel suo insieme adoperarsi per eliminare o almeno ridimensionare le stridenti ineguaglianze nello sviluppo mondiale ed una di tipo più concreto e meno ideale che è il risultato dell'interconnessione crescente tra le economie dei Paesi emergenti e i "valori positivi" di riferimento della società internazionale (pace, democrazia, diritti umani e sviluppo) [315].

Emerge in tal modo una nuova concezione della strategia per lo sviluppo del Terzo Mondo che, pur tenendo conto dei contributi degli studi sulla "dipendenza", tenta un superamento della via apparentemente obbligata dell'autosufficienza, della c.d. *self- reliance* ("capacità di farcela da sè"), individuando – in un rapporto di forze più equilibrato tra Nord e Sud e in una serie di politiche selettive tali da massimizzare gli aspetti positivi dell'interdipendenza e di minimizzarne gli aspetti nefasti, in una via originale il cui orizzonte è proprio quello di instaurare un nuovo ordine economico internazionale. La solidarietà internazionale, in questa prospettiva, dovrebbe essere un mezzo per favorire il dinamismo della *self- reliance*: è la convergenza libera e volontaria degli sviluppi responsabili dei diversi popoli che trasforma una solidarietà di fatto in una solidarietà cosciente, organica e viva. In questa visione, il principio della sovranità nazionale sembra, dunque, dover cedere il passo a quello di una comunità internazionale fondata su univoci valori di giustizia e di

[314] Biggeri Mario & Volpi Franco, pag. 35, *op. cit.*
[315] Cadin Raffaele, *op. cit*., pag. 48.

reciproco rispetto, pur sempre però nella salvaguardia delle diversità culturali coinvolte in questo ambizioso disegno.

L'azione delle Nazioni Unite, proseguita anche negli anni successivi, ha indubbiamente mostrato l'inevitabile necessità che tutti gli Stati del Mondo cercassero delle soluzioni concertate su un problema che non poteva più essere ignorato. Nel 1974, così, in occasione della sesta edizione straordinaria dell'Assemblea Generale [316] – appositamente convocata per studiare i problemi delle materie prime e dello sviluppo – vennero adottate due importanti risoluzioni, aventi rispettivamente per oggetto una *Dichiarazione sulla instaurazione di un nuovo ordine economico internazionale* ed un *Programma di azione per l'instaurazione di un siffatto ordine*. Nella medesima sessione venne approvata anche la *Carta dei diritti e dei doveri economici degli Stati*, adottata con la risoluzione dell'Assemblea Generale n. 3281 il 12 dicembre 1974 [317]. Essa non è uno strumento giuridico di natura convenzionale, ma è una dichiarazione di principi, nella quale tuttavia, alcuni studiosi hanno creduto di individuare una nuova fonte, a carattere legislativo o quasi legisativo, di diritto internazionale generale [318]. La Carta si articola in un lungo Preambolo e in quattro capitoli denominati rispettivamente: *Fondamenti delle relazioni economiche internazionali*, *Diritti e doveri economici degli Stati*, *Comuni responsabilità nei confronti della Comunità Internazionale*, *Disposizioni Finali.*

Il maggior punto di interesse è rappresentato dai 28 articoli contenuti nel Capitolo II che sembrerebbero imporre dei limiti alla libertà assoluta in materia economica. In verità la Carta, pur riconoscendo l'indubbia necessità di regolametare l'interdipendenza dei rapporti commerciali internazionali, di fatto sostiene una concezione assoluta della sovranità che mal si concilia con l'interconnessione che esiste tra Paesi appartenenti a livelli diversi di sviluppo e tra i differenti settori della cooperazione (economia, ambiente, diritti umani, sicurezza). In altri termini, l'interdipendenza è funzionale all' imposizione di limiti alla

[316] Conferenza svoltasi dal 9 aprile al 2 maggio 1974.
[317] Risoluzione dell' Assemblea Generale ONU n. 3281, 1974, disponibile on- line all'indirizzo:http://www.un-documents.net/a29r328_eng.pdf.

sovranità statale e non, al contrario, alla sua formazione in termini radicali. Ad ogni modo, al di là delle discussioni sulla portata giuridica della Carta [319], essa - che trae origine da una proposta del presidente messicano Echeverria - contiene quindici importanti principi sui quali dovrebbe basarsi il *nuovo ordine economico internazionale*, tra cui: la suprema eguaglianza di tutti gi stati; la concessione di benefici economici reciproci e giusti; la parità di diritti di autodeterminazione dei popoli; il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, la cooperazione internazionale allo sviluppo [320]. Nasce da qui la teoria dei "*basic needs*" [321]: i bisogni essenziali di tutti gli uomini comprendono due elementi, materiali (diritto ad avere una casa, vestirsi e nutrirsi) e spirituali (rispetto della dignità di essere umano di ciascuno) [322].

Qualsiasi processo di sviluppo che non porti alla realizzazione di ciò – o, peggio ancora che lo danneggi – è un travisamento dello sviluppo stesso. I principi enunciati, di fatto, riprendevano in larga misura, un insieme di idee e di istanze che i Paesi in Via di sviluppo avevano già manifestato e difeso, ma senza trovare risposte. In passato, infatti, si era

---

[318] Giuliano Mario, *op. cit.*, pag. 181.

[319] A tal proposito si ricordi che in materia di sviluppo e di cooperazione le Nazioni Unite sono state definite un "governo mondiale senza poteri" dato che le Risoluzioni adottate dall'Assemblea Generale e dal Consiglio Economico e sociale hanno natura di rccomandazioni non giuridicamente vincolanti per gli Stati. Sul punto si veda Leone Ugo (a cura di), "*Organizzazioni Internazionali e cooperazione allo sviluppo*", Roma-Palombi Edizioni, 1985, pp. 129.

[320] Tra gli altri principi: rispetto dell'integrità della sovranità nazionale e dell'indipendenza politica degli Stati; la non aggressione; il non intervento; la coesistenza pacifica; la composizione pacifia dei dissensi; la riparazione delle ingiustizie commesse con la forza e che privino un popolo dei mezzi necessari per il suo normale sviluppo; l'adempimento in buona fede degli impegni internazionali; nessun tentativo di assicurarsi egemonie e sfere di influenza; la promozione della giustizia sociale e internazionale; il libero accesso dal e al mare per i paesi senza sbocchi. Come sostiene Picone: "*La nozione 'ordine economico internazionale' designa in modo sintetico l'assetto generale delle relazioni economiche internazionali, in un determinato periodo storico*"", in Picone Paolo "*Valori fondamentali della Comunità internazionale e Nazioni Unite*", in *La Comunità Internazionale*, Vol. 3, pp. 433- 453, 1995.

[321] Espressione che si rinviene per la prima volta nella *Dichiarazione di principi e programma di azione adottata dall' ILO* (International Labour Organization).

[322] Particolare enfasi sulla dimensione più umana dei bisogni fondamentali è evidenziata da un rapporto preparato nel 1975 dalla Fondazione Dag Hammarskjold, nel quale si afferma: "*Se lo sviluppo è lo sviluppo dell'uomo sia come individuo che come essere sociale, tendente alla sua liberazione e alla sua emancipazione, non può di fatto scaturire altro che dalla coscienza di ogni società. Esso si fonda su ciò di cui un gruppo umano dispone: il suo ambiente naturale, la sua eredità culturale, la creatività degli uomini e delle donne che lo costituiscono, arricchita dallo scambio con altri gruppi.*

tentato ed in qualche modo si era ottenuto di inserire e assorbire i principi di cui si tratta, come "eccezioni" alle regole del commercio multilaterale, nel quadro di quell'ordine economico neo-liberale che gli Stati vincitori avevano stabilito dopo la seconda guerra mondiale e che aveva trovato i suoi pilastri tanto nell' Accordo Generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT 1947), quanto nell' Accordo istitutivo del FMI.

Tuttavia, alla luce della crescente attenzione posta dalle Nazioni Unite sul problema dello sviluppo e sulla maggiore consapevolezza dei Paesi in via di sviluppo dei propri diritti e di un rifiuto sempre più netto di qualsiasi sottomissione ai grandi stati, anche le Istituzioni finanziarie nate a Bretton Woods dovettero mettersi in gioco, rivedendo le proprie regole d'azione più volte nel corso degli anni.

Affichè la concessione di aiuti a sostegno dello sviluppo possa avere il naturale e ovvio risultato di alleviare le sofferenze e di trasformare la miseria in una condizione di vita più umana, si impongono due condizioni che per essere realizzate richiedono il fermo impegno dell'opinione pubblica internazionale: la prima è che essi siano realmente orientati a questo specifico obiettivo e che – dietro il vessillo della solidarietà internazionale – non si celino egoistici interessi economici dediti allo sfruttamento delle materie prime dei paesi più poveri; la seconda condizione è che i flussi di risorse dal Nord al Sud siano accompagnati da una serie complessa di cambiamenti profondi nel sistema e negli equilibri delle relazioni Nord-Sud, tali da mutare quelle "regole del gioco" che di fatto ostacolano e tendono a svilire il vero senso di uno sviluppo improntato sulla solidarietà internazionale e sul rispetto dei bisogni/diritti fondamentali.

Esso porta alla definizione autonoma di stili di sviluppo e di stili di vita (...)". *Cfr.*

2. La Banca Mondiale e il suo funzionamento.

Pur con tutte le sue contraddizioni, il concetto di uno sviluppo globale e sostenibile, fu il cardine delle relazioni internazionali dal secondo dopoguerra in poi. In questo altanelante quadro di buoni propositi e scarsi risultati, si inserì anche l'attività delle due "Istituzioni gemelle" concepite a Bretton Woods: la Banca Mondiale [323] e il FMI.

Dalle sue origini ad oggi, la Banca Mondiale è andata precisando man mano il suo volto, innanzitutto ampliando considerevolmente le sue attività e affiancando ai tradizionali impegni bancari, altri servizi, quali ad esempio l'assistenza tecnica e la formazione professionale nelle società del Terzo Mondo [324]. L'attività della Banca ebbe inizio nel 1946 e la sede fu fissata a Washington. Nel 1947, tramite un accordo con l'ONU, ottenne la qualifica di ente specializzato delle Nazioni Unite, benchè si affermasse esplicitamente che : "*in ragione della natura delle sue responsabilità internazionali e dei termini degli articoli del suo*

Cadin Raffaele, *op. cit.* pag. 39.

[323] E' utile chiarire la questione del nome dell'Istituzione in questione: la locuzione Banca Mondiale (*World Bank*) è nata come definizione di stampo giornalistico all'indomani della creazione dell' Istituzione stessa nel 1944. Il nome corretto ed originario era IBRD (*International Bank for Recostruction and Development*). Quando poi alla IBRD si sono affiancate le sue due prime affiliate ovvero l' *International Finance Cooperation* (*IFC*, sorta nel 1956) e l' *International Development Association* (*IDA*, nata nel 1960), la locuzione "*The World Bank*" è stata utilizzata a livello ufficiale per indicare congiuntamente IBRD e IDA, ma non anche la IFC, mentre l'intero gruppo (IBRD, IDA e IFC cui in seguito si sarebbero aggiunte anche l'*ICSID* "*International Centre for the Settlement of Investment Disputes*" nel 1966 e la *MIGA* "*Multilateral Investment Guarantee Agency*" nel 1988) è stato denominto "*The World Bank Group*". In tale lavoro per indicare il suddetto gruppo si utilizzerà con lo stesso significato l'espressione *Banca Mondiale* o più semplicemente *Banca*. *Cfr.,* Alacevich Michele, *op. cit.,* pag. 5. Lo stesso autore riporta un curioso passo tratto dalle pagine introduttive di un volume di Davidson Sommers del 22 giugno 1989 (consultabile on-line all'indirizzo: http://www.trumanlibrary.og/oralhist/sommersd.htm, nel quale si dice: "*La commissione II di Bretton Woods aveva il compito di redigere la carta della IBRD la quale per caso ha visto la luce con il nome di Banca (...) principalmente perchè nel dizionario non si è potuto trovare un nome più soddisfacente per questa istituzione senza precedenti*."

[324] Divideremo la trattazione in due parti: nel presente paragrafo si tratterranno tutti gli aspetti più importanti relativi ad un periodo storico compreso tra il 1944 e gli anni '70. I profili evolutivi più recenti, invece, verranno approfonditi nel successivo capitolo.

accordo, la Banca è, e deve operare, come un'organizzazione internazionale indipendente" [325].

Quando venne istituita la Banca il suo scopo era, da un lato, favorire il risanamento delle economie distrutte o sconvolte dalla guerra, e dall'altro di promuovere lo sviluppo dei Paesi arretrati, riducendo la povertà. In realtà è stata questa seconda finalità quella che ha contraddistinto il funzionamento della Banca fin dall'inizio della sua attività; gli interventi di questa Istituzione volti in modo specifico alla ricostruzione delle economie dei paesi usciti dal secondo conflitto mondiale furono, infatti, piuttosto limitati, prevalendo in questo campo modalità di intervento facenti direttamente capo agli Stati Uniti. La nascente istituzione, così, si trovò a dover fare i conti con una realtà terzomondista all'epoca assai poco conosciuta e si trovò per di più notevolmente frenata nelle sue attività da uno Statuto assai vago, in buona misura inadeguato alla nuova realtà da affrontare, che definiva come segue gli scopi e gli obiettivi dell'organizzazione: "*Aiutare la ricostruzione e lo sviluppo nei territori degli Stati membri, facilitando gli investimenti di capitale consacrati a fini produttivi, ivi compresa la restaurazione delle economie distrutte o devastate dalla guerra, la riconversione delle attività produttive alle esigenze del tempo di pace e l'incoraggiamento dello sviluppo dei sistemi produttivi e delle risorse dei paesi meno sviluppati. Promuovere gli investimenti privati all'estero per mezzo di garanzie o di partecipazioni ai prestiti ed altri investimenti compiuti da finanziatori privati; e, in difetto di capitali privati disponibili a condizioni ragionevoli, integrare l'investimento privato fornendo mezzi finanziari, a condizioni adeguate e per fini produttivi, traendoli dal capitale proprio, da fondi da essa raccolti e da sue altre risorse. Promuovere l'espansione armoniosa, nel lungo periodo degli scambi*

[325] Gli Istituti Specializzati sono delle vere e proprie organizzazioni internazionali che acquistano tale status in seguito alla conclusione di un accordo di collegamento con il Consiglio Economico e sociale, soggetto all'approvazione da parte dell'Assemblea generale (art. 63 della Carta delle Nazioni Unite). Tali istituti, che ai sensi dell'art. 57 della Carta devono avere vasti compiti internazionali nei campi economico, sociale, culturale, educativo, sanitario e simili, sono attualmente 16, tra cui il FMI; l' OIL (Organizzazione Internazionale del lavoro); l'IFAD (Fondo Internazionale per lo sviluppo agricolo); l'UNIDO (Organizzazione delle Nazioni Unite per lo sviluppo industriale). *Cfr.* Cadin Raffaele, *op. cit.*, pag 14.

inernazionali e l'equilibrio delle bilance dei pagamenti, incoraggiando gli investimenti internazionali indirizzati allo sviluppo delle risorse produttive degli stati membri, contribuendo con ciò ad elevare, sui loro territori, il livello di vita e la condizione dei lavoratori (...). *I prestiti concessi o garantiti dalla Banca dovranno, tranne che in speciali circostanze, essere indirizzati a specifici progetti di ricostruzione o di sviluppo*" [326].

L'ampiezza degli obiettivi e la loro generalità hanno reso assai difficile la circoscrizione di un ruolo esatto della Banca: si innescò infatti un dibattito interno non insignificante circa quanto si dovesse ripettare disciplinatamente questo mandato – che si traduceva quindi in un dibattito sulla casistica e sulla varietà delle "speciali circostanze" che consentivano all'istituzione di derogarvi [327]. Di fatto si scelse di "decidere di volta in volta", in base alle circostanze. Sul piano concreto - almeno nel suo primo ventennio di attività - la Banca scelse di concentrarsi sul finanziamento di singoli *progetti* e non di *programmi* di sviluppo, decidendo di non derogare più del minimo indispensabile alla regola statuita negli *Articles.*

Per quanto riguarda il ruolo di promozione dello sviluppo dei paesi arretrati, per oltre un ventennio, l'attività della Banca si è rivolta soprattutto a finanziare specifici progetti di sviluppo strutturale (*investment lending* sulla ricostruzione di strade, scuole, case, porti, centrali elettriche), con la convizione che tali investimenti potessero innescare un processo di *take-off* estremamente promettente circa le prospettive di crescita dei paesi più bisognosi. Favorendo, infatti, gli investimenti di capitali stranieri nei paesi ad economie più deboli, si sarebbe aumentato il livello di produttività locale, eliminando proprio una delle principali cause del sottosviluppo. Sul finire degli anni'60, però, cominciava ad intravedersi un disordine monetario internazionale che avrebbe avuto notevoli ripercursioni sul "cammino" delle Istituzioni

[326] *Cfr. Articles of Agreements,* Article I e Article III, Section 4, consultabile on-line sul sito: http://www.web.worldbank.org/website/external/documents_eng.html. Per un commento *cfr.*, Treves, voce "*Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo sviluppo*", in *Novissimo Digesto Italiano*, pag. 630.

[327] Sul punto si tornerà nel Capitolo IV del presente lavoro.

di Bretton Woods. La svalutazione di alcune monete (la sterlina nel 1967, il franco francese nel 1969) e la rivalutazione di altre (il marco tedesco nel 1969 e le monete europee), sfociò nella decisione del presidente statunitense Nixon nel 1971 di sospendere la libera convertibilità del dollaro, mettendo così fine al sistema di cambi fissi basato sul gold-standard. Gli shock petroliferi del 1973 e del 1979 [328], determinarono conseguenze ancor più negative, specie per i Paesi in via di sviluppo non esportatori di greggio: il loro sviluppo divenne "insostenibile" per i costi proibitivi dei prodotti enenergetici, mentre i Paesi più evoluti, dopo le iniziali difficoltà, riuscirono prima a convivere con, e poi a depotenziare, l'arma petrolifera.

In questo contesto il governo statunitense non si spinse solo verso una flessione nell'entità degli aiuti allo sviluppo ma anche verso una penalizzazione delle agenzie multilaterali a favore dei tradizionali aiuti bilaterali. La Banca, quindi, valutata l'esistenza di ostacoli alla crescita - diversi dalla "semplice" mancanza di capitali e di obiettivi di sviluppo non sempre coincidenti con l'aumento del Pil, ha iniziato a finanziare in misura sempre più rilevante programmi di carattere più generale finalizzati a riforme strutturali delle economie dei Paesi membri (*structural adjustament lending - SALs*) [329]. L'attenzione della Banca si è andata cosi concentrando su questioni sociali (quali l'occupazione, la sanità, la protezione ambientale) favorendo la concessione di prestiti destinati all'attuazione di politiche micro e macroeconomiche ritenute adeguate, per potervi poi meglio innestare i singoli progetti con più validi risultati. A dirigere questo nuovo corso della Banca fu il suo quinto Presidente, Mc Namara (1968- 1981), il quale per primo capì l'importanza di far assorbire un nuovo *imprinting* all'istituzione di Washington. Ci si impegnò così in una vera lotta contro la povertà,

[328] La crisi energetica fu innescata dalla decisione dell'OPEC (Organization of Petroleum Exporting countries – il cartello dei Paesi produttori di petrolio creato nel 1960) di utilizzare l'arma petrolifera a sostegno della causa palestinese: il prezzo del petrolio che nel 1973 era di 3 dollari per barile di greggio fu portato a 5 dollari il 16 ottobre 1973 per toccare il massimo di quasi 12 dollari entro la fine dell'anno. La terza crisi si verificò nel 1981 quando il prezzo di un barile reggiunse i 34 dollari. *Cfr.* Cadin Raffaele, *op. cit.*, pag. 22.

[329] Mason Edward S. & Asher Robert E., "*The world bank since Bretton Woods*", Hart Publishing -Washington D.C., 1973, pp. 915.

attuata grazie ai prestiti *poverty biased* (cioè direttamente finalizzati a ridurre il grado di povertà dei ceti più poveri di un paese) e la stretegia di *Distribution with Growth* [330] (lanciata dall'Ilo ma abbracciata favorevolmente anche dalla Banca), furono i frutti più evidenti di questo cambio di prospettiva.

In sostanza quindi, quando la profondità e la complessità dei problemi affrontati dai paesi in via di sviluppo sono state riconosciute, la concezione della Banca come un'istituzione finanziaria modellata sulla fisionomia delle tradizionali Banche d'investimento ha lasciato spazio ad una nuova visione di un'istituzione finanziaria per lo sviluppo. Per riprendere le parole di Alacevich, l'istituzione in questione è passata attraverso un processo naturale di crescita: da una visione dello sviluppo riduzionista (legata alla mera crescita economica) ad una visione più complessa e sfaccettata, legata ad un concetto di sviluppo più ampio, tale da permettere alla Banca di guadagnarsi il ruolo di primo piano nel coltivare e coordinare lo sforzo internazionale a favore dello sviluppo. La Banca Mondiale, cioè, è diventata "sempre meno Banca" e "sempre più Agenzia per lo sviluppo" [331].

Secondo quanto previsto nell'Accordo istitutivo, la Banca persegue i suoi scopi innanzitutto attraverso la concessione di prestiti a lungo termine per la realizzazione di obiettivi produttivi (il periodo di rimborso solitamente è pari a 15-20 anni). Ogni progetto viene attentamente valutato da uno staff di tecnici del settore (ingegneri, analisti finanziari, economisti) e prima di arrivare all'effettiva approvazione del progetto da parte dei Direttori esecutivi, e alla concreta erogazione del finanziamento da parte della Banca, l'operazione viene esaminata attentamente. A questo fine si esegue un dettagliato studio di fattibilità nel quale vengono esaminati non solo gli elementi tecnici delle

[330] Singer descrive così questa strategia: "*Il problema dei paesi sottosviluppati non è la semplice crescita, ma lo sviluppo. Quest'ultimo è crescita più cambiamento; esso è, a sua volta, oltre che economico, anche sociale e culturale ed è qualitativo oltre che quantitativo*". *Cfr.*, Singer Hans W., "*Social development: key growth sectors*", in *International Development Review*, Vol. 7/1, 1965, pp. 3-18.

[331] Cfr., Alacevich Michele, *op. cit.*, pag. 7; Magnoli Bocchi Alessandro & Piazza Matteo, " *La Banca Mondiale*", Il Mulino, 2007, pp. 133.

singole operazioni, ma anche i suoi possibili effetti nel contesto economico del Paese ospite. La Banca può investire finanziando un progetto solo nel caso in cui il mercato privato non sia in grado di finanziare l'operazione a condizioni accettabili; la Banca dunque, si pone come fornitore "*residuale*" di prestiti, intervenendo dove i normali canali finanziari non arrivano. La suddetta Istituzione, oltre a concedere prestiti da essa direttamente erogati (*loan agreements*), promuove gli investimenti esteri privati, attraverso la fornitura di garanzie (*garantees agreements*) di tali investimenti, con un'eventuale propria presenza in posizione complementare rispetto agli stessi. Le garanzie fornite dalla Banca, previste specificatamente per far fronte a rischi che difficilmente i privati gestiscono, costituiscono un utile incentivo alla mobilitazione di capitali privati, fungendo cosi da catalizzatore agli investimenti esteri.

Per quanto riguarda la natura giuridica degli accordi stipulati dalla Banca, sia nel caso degli accordi per la concessione di prestiti, sia nel caso degli accordi che vedono la Banca nel suo ruolo di garante, si assiste ad un vivace dibattito dottrinale [332]. Ci si domanda, a tal proposito, se si debba far capo ad un ordinamento statale, cioè all'ordinamento interno dello Stato beneficiario, ovvero al diritto internazionale. Sembra essersi affermata in dottrina (condividendo peraltro il punto di vista del servizio legale dell'Organizzazione) l'opinione secondo la quale è il diritto internazionale a regolare gli accordi stipulati dalla Banca, anche nel caso in cui lo Stato membro non sia il diretto beneficiario del credito ma soltanto il garante, e ciò in quanto si ritiene che, quando il prestito è a favore di un'impresa, lo Stato cui l'impresa appartiene è comunque vincolato come co-debitore e non come mero responsabile in via di principio; pertanto si ha, in ogni caso, un rapporto diretto con uno Stato [333].

[332] *Cfr.*, Bart Maurice, "*Il ruolo della Banca Mondiale nel finanziamento dei Paesi in Via di Sviluppo*", Milano, Franco Angeli Editore, 1989, pp. 282; Bradlow Daniel D., "*The World Bank, the International Monetary Fund and human rights*", in *Transnational law and contemporary problems*, 1996, Vol. 6, pp. 47- 63; Broches Aron, "*International Legal Aspects of Operations of World Bank*", in *Recueil des Cours*, Vol. 98/3, pp. 297- 409, 1969.

[333] Oltre alla funzione primaria di sostegno allo sviluppo, attraverso le varie attività di assistenza finanziaria, la Banca svolge un ruolo importante anche nel campo della ricerca, dell'assistenza tecnica e del coordinamento dell'aiuto allo sviluppo fornito da

L’acquisizione da parte della Banca della funzione primaria di organizzazione internazionale per lo sviluppo ha reso necessario un impegno anche in materia di assistenza tecnica. Tale attività si è resa necessaria particolarmente nelle prime fasi per dare supporto al finanziamento di progetti che presupponevano elevate conoscenze tecniche, rendendo cosi necessaria la collaborazione di specialisti durante la progettazione e la realizzazione delle opere. La Banca dispone di professionisti qualificati che si occupano da una parte di fornire consulenza su questioni tecniche, fiscali ed economiche strettamente connesse all'individuazione di specifici programmi di sviluppo e alla conseguente erogazione del prestito; dall'altra si occupano di gestire iniziative i cui fondi sono separati da quelli propri dell'ente e spesso disciplinati secondo il meccanismo del *trust fund.*

2.1 Il Fondo Monetario Internazionale: nascita ed evoluzione

In base all’articolo 1 dello Statuto, il FMI è innanzitutto un foro permanente volto a promuovere la cooperazione in campo monetario internazionale. Il suo contributo è mirato a favorire la coerenza tra le politiche economiche dei paesi membri e la stabilità del sistema monetario e finanziario internazionale (elementi considerati essenziali alla crescita dei redditi e dell’occupazione). In sostanza cioè, il FMI promuove la crescita nella stabilità, sia a livello dei singoli paesi, che a livello globale. Partendo dal presupposto che la stabilità monetaria e finanziaria internazionale è considerata un bene e l’instabilità un male, il FMI facilita in vari modi tale stabilità: offrendo ai paesi membri i mezzi

altre organizzazioni internazionali (come l'Unione europea, l'OCSE e le Nazioni Unite). Nell'ambito della Banca è stato istituito il World Bank Institute per le attività di ricerca; esso si occupa di formazione attraverso la produzione di materiali di studio e l'organizzazione di corsi e seminari, soprattutto rivolti ai funzionari governativi interessati ad approfondire questioni di politica economica di sviluppo. *Cfr.*, Clausen Alden W., “*La cooperazione allo sviluppo e il sistema delle Nazioni Unite: il contributo della Banca Mondiale*”, sta in “*Organizzazioni Internazionali e cooperazione allo sviluppo*” a cura di Leone Ugo, Roma- Palombi Edizioni, 1985, pp. 129.

finanziari che permettono loro di smussare l'entità e allungare i tempi dei processi di aggiustamento; soccorrendo direttamente i paesi colpiti da gravi crisi finanziarie per evitare che queste si espandano globalmente; prevendo l'insorgere dell'instabilità attraverso raccomandazioni di politica economica, nonchè assicurando una certa stabilità nei tassi di cambio [334]. Nello schema dell'Accordo Istitutivo, il FMI veniva ad assumere un duplice ruolo: da una parte quello di autorità monetaria guida dei flussi monetari internazionali e garante dell'andamento dei mercati, dall'altra quello di ente finanziatore degli Stati membri, direttamente coinvolto nella distribuzione di prestiti esclusivamente a fronte di squilibri temporanei delle bilance dei pagamenti [335]. Analogamente a quanto accaduto alla sua "gemella" (la Banca Mondiale), anche il FMI nel suo primo venennio di vita non ebbe un compito facile nell'affermare il proprio ruolo e la propria credibilità [336]. Originariamente, infatti, il FMI si è orientato a fissare regole in aree finanziarie ben precise, in modo tale che il coordinamento scaturisse in modo quasi meccanico dal tentativo dei paesi di ottemperare a tali regole prefissate. Questo sistema c.d. *rule based*, funzionò nel sistema multilaterale di cambi fissi ma aggiustabili del quale il FMI era originariamente posto a guardia. Il sistema di Bretton Woods, infatti, richiedeva che i tassi di cambio fossero normalmente fissi, ma che in particolari situazioni essi potessero essere modificati. I paesi membri, in pratica dovevano contribuire a mantenere stabile il sistema, evitando il ricorso alle svalutazioni competitive. L'originario articolo IV dello Statuto del FMI contemplava la possibilità che le parità fossero

[334] Per un'efficace ricostruzione dei compiti del FMI si vedano: Chandvarkar Nikhil A., "*IMF: its financial organization and activities*", IMF Pamphlet Series, Paper n. 42, Washington D.C., 1986, disponibile on line all'indirizzo: http://www.imf.org/external/pubs/paper_42.htm; Chwieroth Jeffrey, "*Testing and measuring the role of ideas: The case of neoliberalism in the International Monetary Fund*", in *International Studies Quarterly*, Vol. 51, pp. 5–30, 2007.

[335] L'articolo 1 fissa tra i compiti del FMI quello di " *promuovere la stabilità dei cambi, mantenere accordi di scambio ordinati tra i paesi membri ed evitare le svalutazioni competitive*" così come quello di "*assistere alla creazione di un sistema multilaterale dei pagamenti per le transazioni correnti tra paesi membri e nell'eliminazione delle restrizioni sui cambi che possano risultare dannose alla crescita del commercio mondiale*".

[336] Spaventa Alessandro, "*Il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale a sessant'anni da Bretton Woods*", in *Queste Istituzioni*, 2004, Vol. 31, pp.12-21.

modificate solo per correggere uno squilibrio fondamentale nella bilancia dei pagamenti, senza tuttavia fornire una definizione di "squilibrio fondamentale" [337].

Il sistema finanziario multilaterale ideato nel '44, quindi, prevedeva cambi rigidi ma, almeno fino ad una certa soglia (tra l'altro abbastanza ampia), aggiustabili senza alcuna preventiva autorizzazione del FMI. Oltre la soglia consentita, tuttavia, una modifica della parità era ancora possibile, a patto che il paese convincesse il FMI delle sue ragioni, ovvero della "necessità" di tale aggiustamento. Indubbiamente l'aspetto più importante dell'intero impianto era il meccanismo di cooperazione previsto, che limitava la facoltà dei singoli paesi di modificare unilateralmente il proprio tasso di cambio. L'originalità del nuovo sistema istituito a Bretton Woods, pertanto, stava proprio nel fatto che le questioni monetarie smettevano di far parte del dominio riservato e della esclusiva competenza nazionale degli Stati, per divenire invece una materia di interesse internazionale. L'attività finanziaria del FMI, iniziò a svilupparsi tramite la concessione di prestiti ai paesi bisognosi, con lo scopo che essi potessero provvedere ad eliminare squilibri insorti nelle proprie posizioni esterne che potevano manifestarsi sia in deficit della bilancia dei pagamenti, sia in una posizione precaria delle riserve. La complicazione principale nello svolgimento di tale attività, fu quella di determinare se le richieste di prestito fossero o meno giustificate. Nel corso degli anni '50, infatti, le esigenze di ricostruzione post-guerra comportavano, per i numerosi paesi membri che erano stati coinvolti nel conflitto, una forte e duratura domanda di importazione dall'estero. Gli squilibri nelle bilance dei pagamenti che ne derivavano erano quindi di media-lunga durata. I crediti del FMI erano, però destinati a far fronte a

[337] In base a tale regola un paese che intendesse modificare la propria parità era obbligato a consultarsi con il FMI. Se la modifica non era superiore al 10% dell'iniziale parità, il Fondo non poteva opporsi. Se la modifica era compresa tra il 10% e il 20%, il Fondo era tenuto a far conoscere la propria decisione entro settandue ore, ma se la modifica era ampia, il FMI aveva la discrezionalità di prendersi più tempo. Qualora, inoltre, un paese operasse una modifica della parità contravvenendo il parere espresso dal FMI, l'articolo IV dava facoltà a quest'ultimo di dichiarare il paese non più eleggibile all'uso delle sue risorse e, nel caso in cui, il comportamento difforme del paese si fosse protratto nel tempo, di intraprendere contro di esso la procedura di esplulsione.

squilibri temporanei delle bilance dei pagamenti, Tutto ciò costituì un limite all'affermazione del ruolo del FMI a livello internazionale. L'attività di prestito di questa fase iniziale era soprattutto finalizzata a sostenere i paesi nel raggiungimento della piena convertibilità delle proprie partite correnti [338].

Si rinviene già una differente logica di approccio rispetto alla Banca Mondiale: mentre quest'ultima sin dai primi anni di vita si è dedicata al finanziamento dei paesi meno sviluppati, la scelta del FMI sembra andare in direzione opposta e muoversi entro i perimetri degli Stati con economie a rischio, ma non sottosviluppate. In questo periodo iniziale della sua attività, infatti, l'autorità del FMI era molto concentrata sull' impedire che taluni dei suoi paesi membri perseguissero i propri interessi nazionali a danno di quello collettivo, piuttosto che guardare oltre e dedicarsi alle problematiche dello sviluppo. I problemi interni ai paesi membri non tardarono a rivelare tutta la loro pericolosità per il sistema di Bretton Woods: alla svalutazione della sterlina del 1949 seguirono, infatti, una serie di svalutazioni da parte di vari paesi membri, soprattutto europei. Era maturata la convinzione che una svalutazione delle valute europee nei confronti del dollaro fosse indispensabile se si voleva risolvere il problema degli squilibri delle bilance dei pagamenti. Quest'ultimo si era peraltro aggravato a causa della recessione che aveva colpito gli Stati Uniti nel 1948, cui era seguita una forte riduzione delle importazioni di questo paese dall'Europa. La sterlina in seguito alla sua svalutazione fu sottoposta a pesanti attacchi speculativi [339] e, nonostante

[338] Nei primi anni di attività gli strumenti di prestito del FMI non erano ancora ben articolati. Non esistevano forme di prestito "particolari". In base allo Statuto i paesi potevano prelevare annualmente il 25% della propria quota, ma non potevano superare il limite massimo de 200% di quest'ultima. Al di là di questi limiti quantitativi, non vi erano altri vincoli all'uso delle risorse del FMI, anche se quest'ultimo si riservava il diritto di limitarne l'accesso a quei paesi che si riteneva ne facessero un uso improprio. Era, questo, solo il preludio del concetto di "condizionalità" che si svilupperà negli anni seguenti e di cui si affronterà la trattazione nel Capitolo IV del presente lavoro.

[339] La speculazione su una valuta avviene quando gli investitori, che possono essere sia residenti sia non residenti nel paese emittente la valuta in questione, cercano di trarre profitto dal fatto che il cambio della valuta sarà prima o poi svalutato. Nel caso della sterlina, ad esempio, gli operatori erano convinti che il suo tasso di cambio fosse sopravvalutato (cioè che il suo potere di acquistare dollari fosse troppo elevato) e che prima o poi una svalutazione sarebbe stata inevitabile. Sulla base di tale convincimento essi cedevano sterline (o titoli denominati in sterline), per acquistare dollari o titoli denominati in dollari. A cambio svalutato, poi, essi potevano ricomprare –con i dollari

la svalutazione complessiva delle altre monete europee consentì di ridurre lo squilibrio tra Stati Uniti ed Europa, questo periodo evidenziò tutta la debolezza del sistema monetario internazionale. Infatti, le autorità dei paesi, sperando sino all'ultimo di evitare una crisi, erano portate a considerare una revisione della propria parità solo in situazioni estreme, quando cioè lo squilibrio della bilancia dei pagamenti era divenuto insostenibile. Ciò rivelò che il sistema di Bretton Woods stava cambiando i suoi connotati di sistema flessibile, diventando un sistema a cambi fissi, in cui il dollaro si afferma come principale valuta del sistema monetario internazionale tanto da innescare un sistema "dollaro-dipendente" [340].

Ma proprio con questo meccanismo, gli Stati Uniti iniziarono ad accumulare una serie di deficit esterni dovuti non solo alle minori esportazioni, quanto ai forti deflussi netti di capitale dal paese, soprattutto nella forma di investimenti diretti. Le grandi multinazionali americane, infatti, avevano accresciuto considerevolmente nel corso degli anni '50 il flusso dei loro investimenti diretti in Europa. Nel 1968, però, a seguito delle politiche espansionistiche adottate per sostenere la Guerra in Vietnam, la bilancia dei pagamenti stanunitensi subì forti perdite. Fu così che anche il FMI si trovò risucchiato dalla crisi degli anni'70 : nel 1971 gli Usa sospesero la convertibiità del dollaro in oro e questo fu il definitivo crollo del sistema dei cambi fissi.

Proprio la crisi, per certi versi tuttavia, ebbe delle conseguenze positive per le Istituzioni di Bretton Woods che, ridefinirono non solo il

---

in possesso – una quantità di sterline maggiore di quella inizialmente detenuta. Quando la speculazione si verifica in massa si parla di "attacco speculativo": essi si concludono quasi sempre con successo in quanto le aspettative di svalutazione tendono ad autoavverarsi (self- fulfilling). Per un approfondimento *cfr.*, Acocella Nicola, *op. cit.*, pag. 131.

[340] Schitzer Giuseppe, *op. cit.* pag. 54. Lo stesso autore ricorda che: "*Il dominio del dollaro nel sistema di Bretton woods fu un altro degli sviluppi non previsti dai padri fondatori. Essi avevano creduto che il graduale esaurimento della ripresa in Europa avrebbe prodotto una situazione di maggior equilibrio dei saldi della bilancia dei pagamenti a livello globale e che il sistema avrebbe quindi funzionato in modo più o meno simmetrico. I Paesi europei, invece, finirono per restare dipendenti dalla quantità di dollari presente nel sistema, quantità che dipendeva fondamentalmente dalle politiche economiche perseguite negli Stati Uniti e che si riflettevano nel saldo della bilancia dei pagamenti di questo Paese. Ciò si tradusse anche nel vantaggio statunitense denominato signoraggio. Esso si concretizza in un vero e proprio risparmio finanziario per il paese che ne gode*".

loro ruolo nel mondo ma anche le loro reciproche sfere di indipendenza. Il definitivo abbandono del sistema dei cambi fissi, rivelò, infatti, l'esigenza di una maggiore collaborazione tra le "Istituzioni gemelle", in quanto una stabilità dell'ordine economico sarebbe stata possibile solo aiutando il mantenimento dell'equilibrio delle bilance dei pagamenti degli stati –da un lato – e la riduzione della povertà, dall'altro. Dalla lettura degli *Articles of Agreements*, i rispettivi mandati d'azione delle due Istituzioni [341], appaiono molto simili: retaggio, questo, dell'originaria intenzione dei fondatori di dar vita ad una sola Istituzione, specificatamente al FMI. Ciò nonostante non furono previste norme di coordinamento tra le attività delle due Istituzioni, lasciando a ciascuna la possibilità di decidere circa l'armonizzazione delle rispettive attività. L'unico collegamento diretto si rinviene nella previsione contenuta nell'*Article* III dello statuto della Banca Mondiale, che limita la *membership* alla Banca ai paesi che sono anche membri del FMI. Significativa del fatto che almento per il loro primo ventennio d'azione, le due "gemelle" volessero in realtà separarsi sul campo d'azione, è la dichiarazione rilasciata da John Keynes quando gli USA suggerirono di porre a capo delle due Istituzioni un'unica persona: " *(...) It seems to me a thoroughly bad idea. Different qualities are required and the range of activities of the two would be widely divergent. It must be doubtful, therefore, whether one man can efficiently perform both functions. I should like to see the Board of the Fund composed of cautious bankers, and the Board of the Bank of imaginative expansionist* [342] ".

Solo nel 1966 si giunse alla sottoscrizione di un Memorandum di Intesa che riconosceva alla Banca la responsabilità primaria per la "*composition and appropriateness of development programs*", mentre al FMI si attribuiva il ruolo di "*responsible of exchange rate politics*" [343]. Si chiariva, inoltre, che ciascuna Istituzione non doveva interferire nell'ambito delle attività sulle quali l'altra aveva una responsabilità

[341] *Article of Agreements III*, Banca Mondiale; *Article of Agremments* I, FMI.
[342] Citato in Lombardi Domenico, "*Explaining IMF Overlap with World Bank since Bretton Woods*", pag. 3, 2009.
[343]Paganetto Laura & Scandizzo Pasquale Lucio, " *La Banca Mondiale e l'Italia: dalla ricostruzione allo sviluppo*", Il Mulino – Bologna, 2000, pp. 213.

primaria, salvo che non fosse la stessa Istituzione a consentirlo e ad eccezione di una vasta area di responsabilità condivisa (debito estero, *capital market*).

Dal Memorandum scaturì, quindi, una struttura di competenze in cui: a) vi era una chiara demarcazione tra responsabilità esclusive in specifiche aree di intervento; b) si riconosceva la necessità di portare avanti insieme una serie di tematiche condivise, specie in merito alla riduzione del debito dei paesi sottosviluppati; c) si prevedevano nuovi meccanismi e procedure per migliorare lo scambio di documenti e informazioni tra le due Istituzioni.

A distanza di pochi anni, però, i già citati eventi generatisi negli anni '70, determinarono un diverso orientamento da parte delle Istituzioni monetarie internazionali che diedero inizio ad una nuova fase di cooperazione internazionale. Il FMI, infatti, incominciò ad indirizzare la sua azione a supporto dei processi di aggiustamento e stabilizzazione dei PVS e a favorire un miglioramento dell'allocazione delle risorse nei paesi più poveri [344]. Nel 1974 un Comitato interinale composto dai rappresentanti degli allora 20 membri del FMI, preso atto dell'impossibilità di ristabilire il sistema di cambi fissi, promosse un emendamento dello Statuto [345], che entrò in vigore solo nel 1978 e modificava l'articolo IV, istituzionalizzando il sistema di cambi liberi [346].

L'impatto della riforma sull'operatività del FMI fu considerevole poichè la funzione di sorveglianza – sino ad allora limitata a verificare l'osservanza dell'art. VIII si estese a quella che oggi conosciamo e che si rivolge anche alla valutazione delle politiche economiche dei paesi

[344] A tal proposito nel 1974 venne istituito *l'Extended Fund Facility* (EFF) – poi revisionato nel 1980 – con lo scopo di contribuire a mantenere in equiibrio di lungo periodo la bilancia dei pagamenti, riconoscendo l'importanza di non considerare solo le variabili macroeconomiche (come la domanda aggregata) ma anche la necessità di adottare misure per migliorare la capacità produttiva e l'efficienza della stessa. Si produceva così un allungamento nell'uso delle risorse del FMI a tutto beneficio dei PVS. Sino ad allora la pratica era consistita nel concedere dei finanziamenti consecutivi, anche su periodi di quattro-cinque anni, con l'inconveniente, però, che i programmi di risanamento erano concepiti in un'ottica di breve termine e, quindi, non sempre adatti alle particolari circostanza di questi paesi. *Cfr.*, Shiltzer Giuseppe, *op. cit.*, pag. 74.

[345] Il primo emendamento dello Statuto si era verificato nel 1969 e si autorizzava il FMI a creare i c.d. Special Drawing Rights (SDRs) al fine di incrementare la liquidità internazionale. *Cfr.* Lastra Rosa Maria, "*The International Monetary Fund in Historical Perspective*", in *Journal of International Economic Law*, pp. 507- 523, 2000.

membri. Il FMI ha così cambiato significativamente la sua originaria vocazione: da istituzione finanziaria internazionale *strictu sensu* a istituzione finanziaria con più ampie responsabilità, riguardanti non solo le questioni meramente monetarie ma anche tutte le *issues* relative ad una positiva risoluzione dei problemi del debito dei PVS, ed una ristrutturazione delle economie più deboli. Tale cambiamento si coglie bene se si pensa, ad esempio, alle nuove iniziative intraprese dal FMI nel corso della metà degli anni '70: nel 1976, infatti, il Fondo creò un "Fondo Fiduciario" (*Trust Fund*) da alimentare principalmente con i proventi delle vendite di oro (che a partire dall'inizio di quell'anno si svolgevano regolarmente) ed il cui obiettivo era di "*contribuire a raggiungere i fini del FMI fornendo assistenza supplementare in materia di bilancia dei pagamenti a condizioni di favore per sostenere gli sforzi di membri aventi particolari requisiti nello svolgere programmi di correzione della bilancia dei pagamenti*" [347]. I membri con "particolari requisiti" venivano individuati in sessantuno paesi in via di sviluppo particolarmente bisognosi ed il meccanismo attuato dal Fondo si basava su un sistema di sorveglianza e di negoziazione relativamente alla politica monetaria ed economica dello Stato che sfociava - ove favorevolmente concluso – nella possibilità di ricevere prestiti da rimborsare in rate semestrali nel corso di cinque anni al tasso estremamente ridotto [348].

Se durante gli anni settanta l'obbligo di cooperazione [349] con il FMI si era dimostrato l'unico cardine su cui poteva reggersi il sistema di Bretton Woods nei suoi anni più critici, a partire dagli anni '80, alla tradizionale funzione di sorveglianza il FMI ha affiancato compiti ben più ampi. In risposta ai mutamenti che hanno caratterizzato il contesto

---

[347] Decisione 5069 (76/72) del 5 maggio 1976, in *IMF Annual Report*, disponibile on line all'indirizzo: http://www.imf.org/external/pubs/sd_76/72_documents.pdf.
[348] *Cfr.* Giuliano Mario, *op. cit.*, pag. 287.
[349] In particolare con il secondo emendamento allo Statuto del FMI l'art. IV, n. 3, stabilva l'obbligo di collaborazione degli Stati membri col Fondo, e degli Stati membri nei loro rapporti ordinati di cambio e a promuovere un sistema stabile dei tassi di cambio. Il Fondo esercita una stretta funzione di sorveglianza senza tuttavia incidere sulle scelte di politica sociale interna e gli Stati si impegnano a trasmettere al Fondo tutte le informazioni utili.

internazionale dal secondo dopoguerra in poi, in risposta alle numerose crisi finanziarie dovute alla fuga di capitali e alla rapidità di trasmissione del contagio [350], il FMI non solo ha esteso la sua attività di vigilanza (prima limitata ai soli tassi di cambio) anche sulla stabilità finanziaria e la crescita sostenibile degli Stati membri, ma si è anche dedicato ad approfondire l'attività di prevenzione delle crisi del sistema finanziario e monetario internazionale. In tale ottica il FMI ha intensificato la sorveglianza di tipo regionale e sulle unioni monetarie, così come la raccolta di dati più completi e tempestivi sulla vunerabilità esterna dei paesi membri, soprattutto dei mercati emergenti (ad esempio gli indicatori sul debito, sulle riserve internazionali e sul conto capitale). In occasione delle consultazioni periodiche che si svolgono, alcuni rappresentanti del FMI vengono inviati nello Stato membro dove vengono raccolti dati statistici ed informazioni e si effettuano incontri con i membri del Governo, nonchè con rappresentanti del Parlamento, dei sindacati, dell'industria e della società civile. A chiusura delle consultazioni annuali, il Comitato esecutivo redige un rapporto che contiene un'analisi della situazione economica del paese e indicazioni di policy non vincolanti. Nel caso in cui uno Stato adotti comportamenti non conformi ai doveri sanciti dallo Statuto, il FMI può decidere l'applicazione di sanzioni: poichè la sanzione della sospensione dall'utilizzo delle risorse del FMI – prevista nelle versione originaria dello Statuto siglato a Bretton Woods – non si era rivelata sufficiente ad evitare il fenomeno dei ritardi nei pagamenti dei prestiti erogati dal FMI, nel 1991, con il Terzo Emendamento è stata introdotta una nuova forma di sanzione, consistente nella sospensione del diritto di voto e come ultima ratio si proceder all'espulsione dello Stato membro che persista nella violazione degli obblighi statutari.

Dal canto suo la Banca, invece, trovò una chiara identità dedicandosi ad una maggiore valorizzazione delle politiche nazionali dei PVS con lo scopo di creare un ambiente istituzionale quanto più idoneo possibile per ricevere gli investimenti finanziari da parte degli Stati

[350] Crisi messicana ecc da domenick salvatore

ecomicamente più ricchi. La Banca ha condizionato i suoi *Structural Adjustment Loans* (SALs) in base alla misura della gravità delle cause strutturali che determinavano lo scarso *appeal* del paese destinatario del sostegno della stessa Banca [351]. Tuttavia si capì subito che senza adeguate politiche macroeconomiche attuate dai governi locali per correggere gli squilibri economici dei Paesi più arretrati, il positivo impatto dell'aiuto fornito dalla Banca non si sarebbe mai realizzato. Da qui nacque l'esigenza e la convinzione di operare in modo concertato con il FMI: l'approvazione dei SALs fu così associata all'esistenza di un programma messo in atto nel Paese in questione da parte del FMI e finalizzato proprio a favorire l'efficacia dello sfruttamento delle risorse economiche locali per far aumentare la domanda aggregata dei beni, creando in tal modo quelle condizioni macroeconomiche richieste dalla Banca per attuare i suoi programmi di aggiustamento strutturale.

Feldstei ha chiamato questa logica "*Consultative cross-conditionality*" [352]. Tale collaborazione, tuttavia, creò non poche perplessità nei paesi riceventi gli aiuti: questi, infatti, prima di ricevere assistenza da parte di una delle due Istituzioni dovevano soddisfare le condizioni stabilite dall'altra per beneficiare anche del supporto di quest'ultima. Proprio tali problematiche che si svilupparono in maniera crescente nel corso degli anni '80- '90, porteranno ad una nuova ridefinizione dei ruoli delle due Istituzioni e all'emergere di ulteriori critiche circa il loro *modus operandi*.

3. Dal Gatt 1947 all'Organizzazione Mondiale del Commercio

Il sistema di Bretton Woods si completa con il terzo pilastro (per usare un linguaggio comunitario) della cooperazione multilaterale, che riguarda le relazioni commerciali tra gli Stati. In verità, il GATT (General Agreement on Tariff and Trade) sia per le sue modalità di

[351] La condizionalità messa in atto dalla Banca sarà approfondita nel successivo Capitolo del presente lavoro.
[352] Feldstei Martin, *op. cit*., pag 124.

attuazione che di funzionamento, si è da subito contraddistinto dagli altri organismi finanziari internazionali: la convocazione di periodiche Conferenze (*Rounds*) come fori di discussione e di negoziazione di ulteriori accordi miranti a regolare il commercio internazionale, è indubbiamente una procedura particolare che ha permesso da un lato di affermare in una fase iniziale alcuni principi fondamentali quali *standards* giuridici di riferimento, dall'altro di valutare i molteplici fattori politici ed economici per il successivo adattamento dello stesso sistema giuridico al mutato scenario del commercio internazionale [353].

Nel 1945 gli Stati Uniti si fecero promotori del completamento degli Accordi di Bretton Woods, allo scopo di dare ai rapporti economici internazionali una disciplina completa affiancando così agli aspetti finanziari e monetari curati dal FMI e dalla Banca Mondiale, una terza istituzione. L'intenzione americana, tendente a formalizzare un' intesa sulla disciplina multilaterale degli scambi internazionali, fu fatta propria dalle Nazioni Unite e nel febbraio del 1946 il Consiglio Economico e Sociale istituì un Comitato preparatorio con il compito di pervenire alla Convocazione di una Conferenza mondiale sul commercio. Le due sessioni del Comitato preparatorio - tenutasi una a Londra nel '46 e l'altra a Ginevra nel '47 (culminata con la stipula del Gatt) – condussero alla convocazione di una Conferenza mondiale sul commercio e l'occupazione, da tenersi all'Avana. Il documento finale, denominato Carta dell'Avana, prevedeva la creazione di un'Agenzia delle Nazioni Unite, denominata ITO (*International Trade Organization*), finalizzata alla cura della cooperazione internazionale commerciale [354]. Tuttavia il mancato raggiungimento del numero minimo di ratifiche per l'entrata in vigore, nonchè la forte opposizione espressa dagli Stati Uniti (che da promotori si trasformarono in oppositori), determinarono il fallimento dell'ITO. Ciò nonostante il primo gennaio del medesimo anno l'Accordo

[353] Carletti Cristiana, "*Attori e strumenti della cooperazione internazionale per lo sviluppo*", pag. 130, in Cadin Raffaele, Carletti Crisitana & Spatafora Ersilia Grazia in "*Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*", Giappichelli Editore, Torino, 2003.
[354] Gerbino Mario, "*Organizzazione Mondiale del Commercio*", in *Enciclopedia del Diritto*, pp. 650- 675.

Generale sulle tariffe e sul commercio entrò ufficialmente in vigore [355]. Tale Accordo pertanto nacque già caratterizzato da una certa provvisorietà, tant'è che si è parlato spesso in dottrina di una

pseudo- organizzazione [356]. Basti pensare a tal proposito che la partecipazione al Gatt non richiedeva una ratifica formale dell'Accordo, nè procedure nazionali equivalenti ad opera delle parti. L'assenza di ratificazione ha comportato la conseguenza che l'Accordo Generale fosse privo di efficacia diretta vincolante per gli Stati. Conseguenza più rilevante di ciò è che esso non è stato incorporato o trasformato nel diritto interno, non potendo quindi i privati invocare le sue disposizioni in sede giudiziaria contro enti nazionali preposti al commercio estero, contro l'amministrazione doganale o soggetti simili. Considerata l'importanza data proprio nel ventennio 1950- 1970 al concetto di sviluppo e di non discriminazione, di fatto viene a mancare uno degli strumenti più importanti per assicurare il rispetto di regole e di norme concordate internazionalmente a favore di imprese e consumatori: quello dell'applicabilità diretta di norme internazionali *self-executing*, così come dismostrato dall'esperienza della Comunità Europea. La responsabilità di far rispettare le norme è degli Stati, con conseguenze di conflitti a volte inevitabili alla luce della politicizzazione spesso legata ad una tematica così sensibile per la sovranità nazionale, qual è quella del commercio mondiale. Scopo fondamentale del Gatt era quello della liberalizzazione del commercio internazionale attraverso "*la conclusione di accordi finalizzati alla riduzione sostanziale delle tariffe doganali e degli altri ostacoli agli scambi, su una base di reciprocità e di mutui vantaggi, e dell'eliminazione del trattamento discriminatorio nel commercio*

[355] Numerosa è la letteratura sulle origini del Gatt, di cui di seguito si fornisce solo una breve sintesi: Cass Deborah Z., "*The 'Constitutionalization' of International Trade Law: Judicial Norm- Generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade*", in *European Journal of International Law*, 2001, Vol.39, pp. 39-51. Edwards Martin S., "*International Monetary Collaboration"*, New York, 1985, pp. 393; McRae Donald M., "*The WTO in International Law: Tradition continued or new frontier?*", in *Journal of International Economic Law*, pp. 27-41, 2000;Venturini Gabriella, Coscia Giuseppe, Vellano Michele (a cura di), "*Le nuove sfide per l'OMC a dieci anni dalla sua istituzione*", Milano – Giuffrè Editore, 2005, pp. 372.
[356] *Cfr.,* Carletti Cristiana, *op. cit*., pag. 30; Cantoni Silvia, *op. cit.*, pp. 39.

internazionale" [357]. Com'è stato giustamento osservato da buona parte degli studiosi [358], l'ottica liberista che a prima vista sembrerebbe molto più in linea con quel concetto di sviluppo portato avanti dalle teorie solidariste e indipendentiste, in verità non contempla obiettivi economici di carattere sociale che mirino ad un reale aiuto alle popolazioni tramite un sostegno al pieno impiego delle risorse a livello interno. Inoltre, l'ambito di applicazione del Gatt era limitato al commercio internazionale delle merci, rimanendone esclusi importanti settori (servizi, protezione intellettuale e degli investimenti, ecc.). L'obiettivo della liberalizzazione del commercio dei beni eliminando la presenza di barriere tariffarie e di ogni altra tipologia di ostacolo nello scambio delle merci, è stato conseguito tramite l'applicazione di una serie di principi fondamentali (tutt'ora in vigore nel sistema dell' Organizzazione Mondiale del Commercio – OMC) quali: il principio di non discriminazione – formulato in modo più ampio nella "clausola della nazione più favorita" (Articolo I); il principio del trattamento nazionale; il principio di reciprocità, da attuarsi nella conclusione di accordi commerciali riconoscendo ai *partners* uguali diritti e vantaggi; il principio della progressiva riduzione delle restrizioni quantitative al commercio, corredato dal puntuale divieto di adottare/obbligo di eliminare tutti gli ostacoli al commercio internazionale di natura non tariffaria. Di significativa importanza risulta essere la "clausola della nazione più favorita" che consiste nell'estendere, immediatamente e senza alcun tipo di condizione, ogni vantaggio, favore, privilegio o immunità, accordati da una parte contraente ad un prodotto originario da (o destinato a) qualsiasi altro paese, ad ogni altro prodotto similare originario da (o destinato al) territorio di tutte le altre parti contraenti dell'Accordo commerciale. L'obbligo del trattamento nazionale, invece, consiste nel garantire ai prodotti che entrano in un mercato un trattamento non meno favorevole di quello riservato ad equivalenti

[357] Preambolo dell'Accordo Generale del 1947, paragrafo 3.
[358] *Cfr.*, Parenti Antonio, "Il Wto", Il Mulino- Bologna, 2007, pp. 145; Hockman Bernard Matto & Kostecki Michel M., "*The Political Economy of the World Trading System: the WTO and Beyond*", 2nd Edition – Oxford University Press, 2001, pp. 298.

prodotti interni del Paese destinatario. Il suddetto principio, sancito all'articolo III e letto unitamente all'importanza dell'articolo I, consacra la piena natura multilaterale dell'Accordo Generale, al di sopra dei rapporti bilaterali che pur continuano a coesistere al suo interno. A differenza dei mandati originari delle "due gemelle di Bretton Woods", i cardini ispiratori del Gatt sembrano mirare molto più concretamente alla realizzazione di un'uguaglianza sostanziale tra Paesi più sviluppati e Paesi meno sviluppati, cercando di eliminare le condizioni che possono accentuare il divario in termini di maggiore/minore sviluppo. Tuttavia bisogna sempre tenere a mente che le tre Istituzioni erano state concepite per cooperare ai fini della realizzazione del medesimo obiettivo ed infatti non manca nell'Accordo Gatt una norma di coordinamento col FMI: l'articolo XV fissa alcune prescrizioni in merito alla cooperazione delle parti contraenti con il FMI, particolarmente per ciò che concerne sia i pagamenti internazionali, sia gli accordi da concludere in sono.

Il Gatt non era un'organizzazione di carattere internazionale come avrebbe dovuto essere l'ILO. Ogni volta che l'applicazione dell'Accordo Generale richiedeva un'azione collettiva degli Stati contraenti, questa veniva assicurata essenzialmente dalle periodiche sessioni dei delegati, così come previsto dall'articolo XXV. In occasione della stesura di tale articolo venne addirittura deciso – per evitare qualsiasi allusione all'idea di "organizzazione" – di non utilizzare i termini di "comitato" o di "consiglio" ma di impiegare solo l'espressione Parti Contraenti, ripetendola in tutte le disposizioni dell'Accordo la cui esecuzione richiedesse e presupponesse, un'azione collettiva degli Stati contraenti [359]. I periodici *Rounds*, tuttavia, ebbero spesso delle conseguenze rilevanti ai fini dell'introduzione di nuove regole per i rapporti commerciali: ad esempio, in occasione del Kennedy Round, svoltosi tra il 1964 e il 1967, i PVS ottennero un primo importante riconoscimento a loro favore: l'esenzione dal principio di non-reciprocità e di non discriminazione. Ciò aprì la strada ai c.d. "Trattamenti preferenziali" fino all'adozione nel 1971 del Sistema Generalizzato delle Preferenze (GSP,

[359] Gerbino Mario, *op. cit.*

Generalized System of Preferences). A seguire, il Tokyo Round, invece (1973- 1979) si dedicò principalmente al settore agricolo, con la creazione di un "Gruppo agricoltura" che formulasse principi atti ad agevolare tale settore – anche in deroga ai principi base del Gatt – ai fini di consentire una maggiore competititività economica proprio ai Paesi più poveri in cui il settore agricolo è quasi sempre trainante.

Proprio nel 1979 la parte IV del Gatt è stata poi modificata con la decisione conosciuta come *Enabling Clause*: essa consolida il concetto di "Trattamento differenziato e più favorevole" per i paesi in Via di Sviluppo, nonchè il principio di non reciprocità nei negoziati in materia commerciale. I membri del Gatt, cioè, che sono parti di un accordo commerciale, sono autorizzati "ad accordare un trattamento differenziato e più favorevole ai paesi in via di sviluppo senza concedere il medesimo trattamento alle altre parti contraenti". Questa clausola si limita però a prevedere una mera facoltà: in sostanza, infatti, i paesi sviluppati *non sono obbligati* (il corsivo è nostro) ad accordare ai paesi in via di sviluppo il trattamento da essa previsto, ma sono soltanto *autorizzati* a concederlo [360].

Le lacune del Gatt non erano legate solo alla sua debole struttura ed alla sua "precaria" esistenza: anzitutto molte delle regole contenute in esso erano di natura programmatica più che precettiva, qualche volta incerte nella loro portata, contemplanti numerose limitazioni ed eccezioni che di fatto svuotavano di valore molte delle previsioni normative. La voluta assenza di un chiaro quadro istituzionale è stata responsabile della mancata applicazione di eventuali conseguenze pregiudizievoli (sanzioni) a carico della parte che non si attenesse ad una decisione approvata da un *panel* o ad altre decisioni del Gatt [361]. Proprio tale mancanza è stata

[360] Lorand Bartels, "*The WTO enabling clause and positive conditionality in the European Community's GSP Program*", in *Journal of International Economic Law* , 2003, Vol.6/2, pp. 507-532.

[361] Articolo XXIII Gatt, paragrafo 2. Tra l'atro, il mancato rispetto di una decisione approvata da un panel può comportare l'autorizzazione alla parte vincente di sospendere concessioni. Questo può risultare inefficace quando un piccolo paese vinca una controversia nei confronti di un partner commerciale di primaria importanza; vi è stato fatto raramente ricorso, facendosi piuttosto uso di accordi bilaterali. *Cfr.* Sacerdoti Giorgio, "*La trasformazione del GATT nell'organizzazione Mondiale del Commercio*", in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1995, pp. 73-88.

denunciata come una situazione intollerabile di inefficacia e di mancato rispetto dei principi fondamentali del sistema e sarà proprio in merito al sistema di risoluzione delle controversie che la nuova Organizzazione Mondiale del Commercio apporterà le maggiori novità. Il Gatt, tuttavia, ha "servito" bene gli interessi delle parti contraenti ed in particolare dei maggiori attori commerciali: i veri protagonisti delle relazioni commerciali erano ben pochi. Mentre i PVS giocavano un ruolo marginale ed erano soddisfatti del "trattamento speciale" riservato loro, gli USA e la Comunità Europea potevano facilmente ricorrere ad azioni unilaterali in aree cruciali per i loro rispettivi interessi.

Nonostante tali elementi di debolezza e anzi –come rileva Giuliano [362], proprio per tali deficienze che assicuravano libertà di manovra e di decisione agli Stati – questo strumento convenzionale nato quasi per caso e destinato a costituire una temporanea anticipazione di una ben più complessa organizzazione del commercio internazionale, ha finito col divenire il pilastro centrale della cooperazione intergovernativa in materia di scambi fino agli inizi degli anni '90. Una significativa prova della persistente vitalità del sistema e della sua adattabilità a situazioni nuove e non previste, si è avuta anche in occasione della crisi del commercio internazionale determinata dal forte aumento dei prezzi delle materie prime energetiche, prodottosi alla fine del 1973.

Da questo momento in poi i vari *Rounds* susseguitisi negi anni successivi hanno cercato di eleborare soluzioni per superare tutte le debolezze del sistema Gatt. Tali negoziati hanno avuto il merito di aumentare l'attenzione circa la necessità di una maggiore liberalizzazione del commercio, ma anche quello di allentare le tensioni e di risolvere i conflitti grazie all'esistenza stessa di negoziati (principi dello *stand still* e del *roll back*) [363] risolvendo guerre commerciali in essere o minacciate, attraverso nuovi accordi.

Le reiterate critiche alla debolezza del sistema e alla mancata uniformità nell'applicazione dell'Accordo da parte degli Stati Parti contraenti hanno portato, nella fase denominata Uruguay Round (1986-

[362] Giuliano Mario, *op. cit.*, pag. 156

1993), alla convocazione di una Conferenza a Punta del Este, nel 1993, a seguito della quale, il 15 aprile 1994 a Marrakech, è stato adottato ed aperto alla firma l'atto istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), entrato in vigore il primo gennaio 1995. L' Accordo che istituisce l'OMC è in verità un *corsup iuris* articolato che comprende altri ventotto Accordi, Intese e Protocolli, incluso il Gatt del 1947 che rappresenta il primo allegato dell'Accordo stesso [364] . Nonostante tale vastità di strumenti l'unitarietà del sistema creato a Marrakesch è assicurata da un legame istituzionale fra i predetti articoli e quello che istituisce l'OMC, definendosi in tal modo un sistema unitario in cui l'OMC svolge il ruolo di "*favorire l'attuazione, l'amministrazione ed il funzionamento dell'Accordo stesso e degli Accordi commerciali multilaterali, di perseguirne gli obiettivi, e di fungere da quadro per l'attuazione, l'amministrazione ed il funzionamento degli Accordi commerciali plurilaterali*" (Articollo III). La positiva conclusione dell'Uruguay Round testimonia il prevalente orientamento di accettare l'esistenza di una normativa materiale e procedurale in materia di scambi commerciali internazionali, ritenendo l'esistenza di quest'ultima più vantaggiosa rispetto alla presenza di aree grigie di non-disciplina, di limitazioni settoriali e di debole sorveglianza multilaterale.

"*L'OMC funge da quadro istituzionale comune per la gestione delle relazioni commerciali tra i suoi Membri nelle questioni relative agli accordi ed agli strumenti giuridici ad essi attinenti, di cui agli allegati del presente Accordo*" (Art.1).

La trasformazione del Gatt da pseudo-organizzazione all' OMC – vera organizzazione internazionale – è avvenuta in un quadro caratterizzato da molti elementi di continuità e di innovazione: la nuova Organizzazione, che completa l'ordine economico internazionale

[363] Sacerdoti, *op. cit.*,

[364] Quattro sono gli allegati all'accordo OMC: l' allegato 1A contenente le norme del *Gatt '47* (ora Gatt 1994) più altri 12 articoli; l'allegato 1B costituito dall'*Accordo Generale sul commercio dei servizi* (GATS) e i suoi allegati; l'Allegato 1C, composto *dall'Accordo sugli aspetti commerciali relativi ai diritti di proprietà intellettuale* (TRIPs). L'Allegato 2 è costituito dall'*Accordo sulla soluzione delle controversie*, (su cui si tornerà a parlare nel Capitolo successivo del presente lavoro); l'Allegato 3 dal *Meccanismo per la revisione delle politiche commerciali* e, infine l'Allegato 4 è formato da 4 Accordi c.d. "*plurilaterali*" (due dei quali già estinti).

predisposto dopo la seconda guerra mondiale (rimasto in parte inattuato per la mancata istituzionalizzazione "forte" della cooperazione nel settore commerciale), non costituisce una riedizione del Gatt ma una nuova organizzazione, è il risultato di un progetto strategico di vasta portata tendente a rifondare il diritto internazionale dell'economia su basi nuove e di matrice neo-liberista attraverso il coinvolgimento progressivo di Paesi appartenenti a diversi gradi di sviluppo [365]. La nuova Organizzazione, con personalità giuridica propria (articolo VII dello Statuto dell' OMC), è aperta a tutti gli Stati che si impegnino a rispettare l'insieme degli accordi sottoscritti alla conclusione del Kennedy Round: i paesi già membri del Gatt 1947 e firmatari dell'Accordo di Marrakesch sono membri originari dell'OMC (articolo XI, comma 2). Successivamente gli altri Paesi potranno aderire purchè accettino l'Accordo OMC nel suo complesso. E' per questo che al di fuori degli Accordi plurilaterali che impegnano un numero limitato di firmatari, tutti gli Accordi coperti dall'OMC fanno parte di un *Single Undertaking*: il rifiuto di uno solo di tali Accordi implica *ipso facto* l'esclusione dall'Organizzazione. Il successo di questa Organizzazione Internazionale risiede però proprio nella sua natura marcatamente orizzontale che riconosce a ciascun membro la possibiità di intervenire nel processo decisionale e di trarre benefici dalla propria appartenenza all'Organizzazione [366].

La sostanziale novità del nuovo sistema sta nel fatto che dal punto di vista normativo si consolida una visione monista del diritto internazionale dell'economia (i Paesi sviluppati e quelli in Via di sviluppo devono rispettare le stesse regole, salva la possibilità di concedere deroghe temporanee a quest'utimi), a differenza, invece, dell'approccio dualista espresso con il principio del Trattamento preferenziale generalizzato dei Paesi in Via di Sviluppo che il Gatt aveva adottato a partire dagli anni settanta. Nell' OMC, invece, è l'ideologia di base ad essere diversa: i PVS sono inclusi nel circolo virtuoso della lotta

[365] Cadin Raffaele, *op. cit.* pag. 58.

alla povertà che inizia dal rispetto delle regole per la partecipazione all'economia globale [367].

L'Omc ha incorporato tutti i principi fondamentali e le disposizioni più rilevanti del Gatt relativamente ai Paesi in via di Sviluppo [368], inclusa la *Enabling Clause* del 1979. Essa costituisce il fondamento giuridico non soltanto del *Sistema Generalizzato delle preferenze* ma anche del *Sistema delle preferenze commerciali* nell'ambito del quale tutti i paesi in via di sviluppo che sono membri del Gruppo dei 77 (istituito nel 1964 in occasione della prima sessione dell'UNCTAD, sulla base della "Dichiarazione unitaria", firmata da 77 paesi), si accordano reciproche concessioni commerciali e infine degli *Accordi regionali tra paesi in via di sviluppo.*

Tuttavia, nonostante da un confronto con le altre Istituzioni Finanziarie, l'OMC si sia da subito configurata come quella più attenta alle esigenze dei PVS, alcuni studiosi [369] hanno avanzato critiche circa la piena rispondenza del nuovo sistema commerciale ai bisogni dei Paesi sottosviluppati. Si è osservato soprattutto che la nuova disciplina giuridica e i parametri proclamati nell'ambito dell'OMC significano che i paesi in via di sviluppo non dispongono più di quelle opzioni economiche (barriere commerciali, sussidi all'esportazione, ecc.) cui i paesi industrializzati ricorrevano invece nei primi anni del XX secolo, per promuovere il proprio sviluppo e la propria industrializzazione.

---

[366] Un valido approfondimento sul carattere orizzontale dell'OMC si trova in Adinolfi Giovanna "*L'Organizzazione Mondiale del Commercio. Profili Istituzionali e normativi*", Cedam – Padova, 2004, pp. 386.

[367] A tal proposito si rileva che l'attenzione mostrata dall'OMC nei confronti dei PVS è emersa sin dai negoziati: per la prima volta nella storia degli otto *Rounds*, infatti, i PVS sono stati invitati a partecipare attivamente al negoziato, affermando diritti e assumendo obblighi precisi. La Porta Ubaldo, *op. cit*., pag. 76.

[368] Da notare che nell'ambito dell'OMC si è scelto di operare una distinzione tra PVS e Paesi Meno Sviluppati nel senso che per questi ultimi sono prviste ulteriori facilitazioni, ma, ,mentre la categoria dei paesi meno sviluppati è definita dalle Nazioni Unite secondo precisi criteri, quella dei c.d. *Less Development Countries* è una categoria a cui si accede per autoproclamazione e che raramente prevede una distinzione al suo interno a seconda del livello di sviluppo raggiunto. *Cfr*. Parenti Antonio, *op. cit*. pag. 75.

[369] *Cfr*. soprattutto, Belanger Michel, "*Institutions economiques internationals*", 3ed., Paris, 1987, pp. 180 ; Barbarella Carla, "*Il ruolo della cooperazione decentrata*", in *Politica Internazionale*, 1998, Vol. 2, pp. 63- 78; Tsiko Sifelani, " *WTO, IMF, must consider the poor* ", 3 ottobre 2006, Paper disponibile sul sito internet: http://www.globalpolicy.org/socecom/bwi-wto/2006/1003considepoor.htm

Inoltre è stata sollevata l'obiezione dell'inutilità se non addirittura lo svantaggio di alcuni specifici parametri per i Paesi emergenti. Ad esempio, l'Accordo sui sussidi e sulle misure compensative (Allegato al Gatt '94), se da una parte vieta i sussidi normalmente usati dai PVS, dall'altro lato esonera dal divieto i sussidi e i sostegni all'agricoltura, che sono normalmente utilizzati dai paesi industrializzati.

Alla luce dell'evoluzione storico-normativa sin qui brevemente tracciata, due sono i possibili ordini di considerazioni: da un lato le Istituzioni di Bretton Woods, pur dimostrando notevole capacità di adattamento all'evolversi dei bisogni economico-politico-sociali dei PVS, sembrano in realtà essersi trasformate molto più in Istituzioni tecnicistiche, attente alla determinazione di regole e principi volti a non scontentare gli Stati membri più influenti, piuttosto che a favorire uno sviluppo inteso nella sua accezione più ampia di miglioramento degli standards di vita dei singoli individui nel rispetto dei loro diritti fondamentali. Le norme dell'ordine economico internazionale ideato a Bretton Woods, insomma, sono rimaste nel tempo, norme *create per/ e destinate a* conferire legittimità a logiche politico-economiche poco rispondenti ai reali bisogni dei Paesi sottosviluppati. Dall'altro lato, però, è innegabile che le tre Istituzioni in questione abbiano contribuito ad incrementare l'attività internazionale di promozione dello sviluppo dei paesi più poveri.

Si parla oggi di "cooperazione allo sviluppo" proprio per mettere in luce la dimensione cooperativa negli sforzi fatti per lo sviluppo dei PVS e sul loro maggiore coinvolgimento nelle vicende internazionali. La consapevolezza delle implicazioni legate all'uso di tale espressione e la conseguente convinzione che la politica in favore dei PVS non si possa limitare in un mero trasferimento di risorse finanziarie è relativamente recente. Essa ha acquistato vigore a partire dal 1973, a seguito delle difficili condizioni di crisi vissute dalla Comunità Internazionale. In linea generale, bisogna considerare che vi è una distinzione sostanziale tra "aiuto allo sviluppo" e "cooperazione allo sviluppo". Secondo la

definizione dell' OCSE [370], l' aiuto pubblico allo sviluppo (*foreign aid*) consiste nell'insieme di flussi finanziari provenienti dal settore pubblico, diretti verso i PVS o organizzazioni internazionali, allo scopo di faciitare lo sviluppo economico e sociale dei paesi beneficiari, e concessi a condizioni di favore (donazioni o prestiti a tassi agevolati). La cooperazione allo sviluppo, invece, presuppone qualcosa di più. Essa si sostanzia in azioni che non sono e non vogliono essere estranee alle politiche e al consenso istituzionale dei paesi riceventi, ma mirano ad integrarsi con tali politiche e in tale contesto, al fine di accrescere le capacità autonome di gestione e di sviluppo del paese beneficiario. La cooperazione allo sviluppo muove dal convincimento che il ruolo dell'iniziativa privata nel generare incrementi di produzione e di ricchezza, seppur importante, non è sufficiente: solo la presenza di forme di intervento pubblico capaci di garantire la sicurezza sociale, l'istruzione e l'assistenza sanitaria potrà trasformare la crescita economica in un reale aumento del benessere a vantaggio dell'intera popolazione [371].

Sulle premesse di tale logica, la Banca Mondiale, il FMI e l'OMC affronteranno le nuove sfide del mondo globalizzato.

[370] I documenti relativi all'OECD sono consultabili sul sito:http://www.oecd.org/documents/61_0_en.pdf.

[371] Cassese Antonio & Gaeta Paola, "*Le sfide attuali del diritto internazionale*", Il Mulino – Bologna, 2008, pp. 315.

CAPITOLO IV

L'applicazione della condizionalità da parte delle Istituzioni Finanziarie Internazionali.

1. Origini e prospettive della condizionalità quale strumento di promozione e tutela dei diritti umani.

L'aiuto allo sviluppo nell'ambito della cooperazione internazionale, si qualifica come traferimento di risorse dai paesi sviluppati a quelli meno sviluppati, trovando la propria giustificazione nell'obiettivo di promuovere o sostenere la crescita economica ed il benessere di questi ultimi, ma la molteplicità dei soggetti "donatori", le diverse motivazione che li guidano, la natura delle risorse traferite, le condizioni imposte ai beneficiari e le modalità e circostanze particolari - relative ad ogni singolo trasferimento - rendono necessario distinguere diversi tipi di aiuto. Tale distinzione è rilevante in quanto l'aiuto avrà diversi effetti proprio al variare dei vari elementi suddetti. La prima distinzione, ad esempio, è quella tra aiuti *multilaterali* e *bilaterali*: come notato nel precedente capitolo, all'origine della moderna cooperazione si indicano la nascita delle organizzazioni internazionali di Bretton Woods ed i programmi di assistenza degli Stati Uniti ai paesi Europei. Nel presente lavoro ci dedicheremo all'aiuto multilaterale: i paesi sviluppati cooperano con quelli detti in via di sviluppo o meno sviluppati, finanziando le organizzazioni delle quali fanno parte secondo quote predefinite: il trasferimento di risorse dai primi ai secondi avviene quindi indirettamente e la destinazione, la forma, le condizioni dell'aiuto sono decise, a seconda dei casi, da organi o agenzie delle organizzazioni collettive. L'aiuto bilaterale, invece, è un rapporto tra Stato e Stato che, in linea generale si basa su accordi tra i governi del paese donatore e di quello beneficiario, ma può anche vedere come soggetti, dall'una e

dall'altra parte, enti pubblici locali o associazioni private. La predilizione espressa da molti studiosi a favore della cooperazione multilaterale piuttosto che bilaterale, si spiega facilmente in base a quanto appena detto: mentre, cioè, l'aiuto di uno stato ad un altro può facilmente inquadrarsi in una concezione delle relazioni internazionali basata sull'interesse (politico, strategico o economico-nazionale) ed essere motivato o influenzato da interessi particolari interni al paese donatore, la cooperazione multilaterale può più facilmente essere giustificata in base ad una concezione non conflittuale dei rapporti tra Stati e all'idea di un "ordine internazionale" ed essere così, meno condizionata da pressioni di soggetti o gruppi privati. Che ciò avvenga o no, dipende ovviamente dalle regole e dalle procedure di decisione delle organizzazioni internazionali e dal diverso peso che al loro interno hanno i governi nazionali. Proprio su tali elementi concentreremo tra breve la nostra attenzione. Per quanto attiene al contenuto degli aiuti, anche se l'ammontare delle risorse trasferite è sempre misurato in denaro, si può distinguere tra *aiuti in denaro* e *aiuti in natura*. I primi possono consistere in doni (*grants*), ossia nella concessione al beneficiario di una somma a titolo gratuito, senza l'obbligo di pagare gli interessi e di restituirla al donatore, o in prestiti (*loans*), ai quali corrisponde un debito che impone al beneficiario oneri per il suo servizio, nella misura, modalità e tempi concordati. Perchè un prestito possa essere definito una forma di aiuto, deve essere concesso a condizioni più favorevoli di quelle di mercato, richieste da un prestito commerciale. Il prestito in questo caso contiene una componente di dono ed è definito concessionale.

Un'ulteriore importante distinzione in merito all'aiuto alla sviluppo riguarda le modalità: notoriamente si parla di *aiuti per progetti* o *aiuti per programma.* La Banca Mondiale, ad esempio, si è sempre interessata a finanziare progetti che avessero come specifici obiettivi la formazione di lavoratori o funzionari, il miglioramento delle condizioni di vita di particolari categorie di soggetti (donne, bambini, poveri) o l'assistenza di popolazioni colpite da emergenze. L'aiuto per programma, invece, è destinato allo sviluppo del paese beneficiario e consiste in una aggiunta alle risorse al governo da impiegare secondo delle priorità

strategiche programmate - che siano o meno condivise- tra istituzione finanziaria internazionale e beneficiario [372].

Tra le due principali tipologie di aiuti, quallo per programma, a differenza di quello per progetto, è destinato genericamente allo sviluppo del paese destinatario che potrà impiegarlo per raggiungere obiettivi da esso scelti. Ciò, tuttavia, non avviene se l'aiuto per programma, è, come nella maggior parte dei casi, di tipo *condizionale*, ossia sottoposto alla condizione che i governi beneficiari adottino determinati comportamenti che potrebbero non avere seguito se il prestito fosse incondizionato. Se si suppone che il governo del paese destinatario degli aiuti rappresenti gli interessi della popolazione e agisca per massimizzare una funzione di utilità sociale, i trasferimenti di risorse dovrebbero essere incondizionati. Ci si deve dunque interrogare su quali siano le reali giustificazioni della condizionalità. In linea generale la condizionalità si può spiegare ricorrendo all'analogia con i prestiti commerciale e alla teoria dell'agenzia. Nel caso di prestiti privati, i rischi di selezione avversa e di *moral hazard* derivanti dall'asimmetria informativa tra prestatore e mutuario vengono ridotti da attività di monitoraggio, svolte da soggetti interessati al buon esito del prestito e da soggetti terzi (come analisti finanziari o agenzie di rating) e con la prestazione di garanzie collaterali [373].

La mancanza di collaterali da parte dei paesi che ricorrono a prestiti delle organizzazioni internazionali è una prima giustificazione della condizionalità, vista come il mezzo per ottenere il servizio del prestito: i comportamenti che i governi ai quali il prestito è condizionato si impegano ad adottare, sono ritenuti idonei a produrre effetti economici che ne permetteranno la restituzione.

---

[372] Auboin Marc, "*Fulfilling the Marrakesh Mandate on Coherence: Ten Years of Cooperation between the WTO, IMF and World Bank*", WTO Discussion Paper n. 13, 2007, disponibile on-line sul sito: http://www. http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers13_e.pdf.

[373] Salvatore Domenick, "*Economia Internazionale. Teoria e politiche del commercio internazionale*", Etas, 2007, pp. 575.

Nella pratica, tuttavia, non tutto è così semplice: molti sono i problemi legati alla concessione degli aiuti da parte delle agenzie internazionali: quanto più si allunga, ad esempio, la catena dei soggetti coinvolti nell'aiuto, tanto più le cose si complicano. Oggi avviene frequentemente che un progetto di aiuto, deciso da un'organizzazione internazionale (o dal governo di un paese sviluppato), preveda il finanziamento di un'organizzazione non governativa o di un ente regionale o locale che, a sua volta, ne affida l'esecuzione a soggetti del paese in via di sviluppo. Ciascuno di questi passaggi può comportare divergenze di interessi o di valutazione della situazione in cui si agisce, che possono comportare uno scostamento dagli obiettivi originari del progetto e un mancato o parziale raggiungimento dei risultati previsti. Nei programmi delle istituzioni finanziarie internazionali, la condizionalità ha un ruolo centrale quando si ritiene che i governi destinatari dei prestiti non perseguano gli interssi reali del paese e seguano politiche erronee, e le condizioni del prestito consistono nel loro cambiamento secondo le linee indicate nell'accordo di programma. Quando questa è la giustificazione principale, la funzione dell'aiuto condizionale tende a diventare, piuttosto che il trasferimento di risorse, l'esercizio di una pressione per ottenere un mutamento politico o, addirittura, l'attuazione di riforme istituzionali. In questo caso si parla dell'aiuto come leva (*leverage*) o incentivo al cambiamento politico e istituzionale o, come è stato detto, mezzo per "acquistare" le politiche economiche del paese oggetto del programma. Questa caratteristica dell'aiuto era già stata messa in luce negli anni '70 (HAYTER 1971), ma è diventata più evidente con i programmi di aggiustamento degli anni'80, ispirati all'idea che le "cattive politiche macroeconomiche" fossero la causa dei problemi dei paesi in via di sviluppo e che la riduzione dell'intervento pubblico, la liberalizzazione e l'apertura al commercio mondiale fossero le vie che essi dovevano seguire per risolverli [374]. Si può notare che, quando le politiche economiche comportano

[374] Sul punto si veda Haraf William S. & Willet Thomas D. (Editors), "*Monetary policy for a volatile global economy*" AEI Press, USA, pp. 169, 1990.

provvedimenti impopolari (eliminazione di sussidi, taglio di spese pubbliche, aumento dei prezzi, ecc.), la condizionalità può essere gradita al governo del paese che la deve accettare per ottenere il finanziamento, perchè la responsabilità delle misure impopolari viene fatta ricadere sulle organizzazioni internazionali che le impongono.

Un tipo particolare di condizionalità è quella detta democratica. Nel periodo in cui le relazioni internazionali erano caratterizzate dalla contrapposizione tra il blocco "occidentale" egemonizzato dagli Stati Uniti e quello "orientale" egemonizzato dall'Unione Sovetica, l'aiuto allo sviluppo, aveva una sua motivazione politica nell'interesse di entrambe le parti a sostenere paesi amici. In quest'ottica, il carattere democratico o dittatoriale dei loro governi era considerato irrilevante. Con la fine della guerra fredda, l'idea che il rispetto dei diritti umani e l'esistenza di istituzioni democratiche siano un aspetto dello sviluppo, inteso – come già notato nel precedente capitolo – nel suo significato più ampio e non solo strettamente economico, ha trovato ampia accoglienza. La condizionalità democratica consiste nel principio in base al quale non dovrebbero essere concessi aiuti a paesi che non rispettano i diritti fondamentali e le regole delle democrazia di tipo occidentae (divisione dei poteri, mutipartitismo, libere elezioni). L'applicazione di questo principio, fatto proprio soprattutto dall'Unione europea, incontra non pochi inconvenienti, tra i quali sicuramente il fatto di apparire in contraddizione con l'altro principio fondamentale delle relazioni internazionali, di non ingerenza negli affari interni di un paese da parte di altri paesi o di organizzazioni internazionali. Secondariamente, si tratta di un problema valoriale: chi decide che il *set* di valori occidentali sia il migliore a livello universale? Inoltre, la possibilità di vincolare l'allocazione dei fondi affluiti tramite l'aiuto alla realizzazione di specifici progetti di investimento non elimina il problema della fungibilità. Il governo beneficiario avrà sempre la possibilità di riallocare parte del proprio bilancio in spese diverse da quelle inizialmente previste, grazie alla maggiore libertà di manovra resa disponibile tramite l'aiuto. E' per tale ragione che i donatori hanno cominciato ad imporre dei vincoli specifici alla conduzione della politica economica complessiva

dei paesi beneficiari, subordinando la concessione degli aiuti alla condizione che tali vincoli vengano rispettati.

La condizionalità consiste appunto nel subordinare *ex-ante* la concessione di un aiuto all'attuazione da parte del governo beneficiario di politiche e riforme, ritenute dal donatore necessarie affinchè l'aiuto stesso abbia l'effetto atteso e, nel caso di prestiti, affinchè questi vengano tempestivamente rimborsati.

Tale pratica di condizionalità, si sostanzia nella sospensione dell'erogazione delle *tranches* di aiuto *ex- post*, allorquando il governo del paese beneficiario sia venuto meno agli impegni di riforma condivisi con il donatore. Lo scopo è quello di garantire al donatore l'attuazione delle politiche ritenute più appropriate, dando al beneficiario i mezzi finanziari necessari.

La condizionalità è giustificata dalla convinzione del donatore che l'importanza dell'obiettivo in vista del quale l'aiuto è concesso non sia valutata nello stesso modo dal governo del paese beneficiario o che le poitiche economiche di questo siano errate [375]. Tali prescrizioni, conosciute come condizionalità macroeconomiche e strutturali, (differenti – almeno nel linguaggio - dalla condizionalità democratica tipicamente europea), sono state codificate dalle istituzioni multilaterali in occasione della crisi del debito estero che ha colpito l'America Latina negli anni '80. Tale forma di condizionalità è oggi una delle caratteristiche fondamentali dei programmi di aggiustamento del FMI e Banca Mondiale. Alla sua origine si fa risalire il termine *Washington Consensus* noto come l'insieme delle politiche neo-liberali e di austerità fiscale e monetaria imposte dalle istituzioni finanziarie internazionali come condizione per accedere ai loro programmi di finanziamento a livello globale, come un quadro teorico razionale di politiche coerenti, attraverso cui sarebbe stato possibile gestire rigorosamente l'economia nazionale. Notoriamente i modelli analitici ai quali si fa riferimento per spiegare la condizionalità attuata dal FMI e dalla Banca Mondiale sono

due: *la teoria del principale agente* (Killick) e *la teoria dei giochi* [376]. La prima teoria è una forma di rappresentazione dell'interazione tra due agenti economici, applicata quando la massimizzazione del benessere complessivo delle parti interessate richiede una qualche forma di azione cooperativa, ma gli obiettivi e le informazioni di cui ciascuno di essi è dotato differiscono. In particolare, per raggiungere il suo obiettivo (Stati più democratici e rispettosi dei diritti fonamentali), il *principale P* ha bisogno che l'*agente A* cooperi con lui. Tale azione, però, richiede uno sforzo da parte dell'*agente*, che pertanto tenderà a non perseguire esattamente gli obiettivi del principale.

Nel modello applicato da Killick all'aiuto allo sviluppo, il punto centrale è come il *principale P* – in questo caso l'istituzione finanziaria erogatrice del prestito -, possa strutturare un contratto che incentivi l'*agente A* (il Paese beneficiario o meglio il suo governo) ad operare in modo da soddisfare le funzioni obiettivo del principale stesso. In altre parole *P*, interessato a che *A* segua certe politiche (intraprendendo determinate azioni) deve trovare un meccanismo efficace per pagare o punire *A* per questa scelta. Inoltre, per *P* può essere difficile monitorare costantemente il comportamento di *A* che ha, dunque, un incentivo a comportarsi diveramente *ex-post*, vale a dire a compiere un azzardo morale. E' evidente che alcune variabili sono centrali: da un lato l'avversione del governo del paese beneficiario alle riforme poste come condizione (avendo per esempio altre funzioni obiettivo da perseguire oppure a causa di forti resistenza tra gli elettori) e dall'altro come contrappeso, ci sono i pagamenti o i benefici che sono previsti dal contratto. Queste due variabili segnano il grado di tensione tra le parti in causa (o meglio tra le funzioni obiettivo) e determinano i limiti alla partecipazione (*partecipation constraints*) da parte del governo beneficiario. L'asimmetria informativa, ovvero la difficoltà del

[375] Proprio la plausibilità della minacia di applicare la 'punizione' del ritiro dell'aiuto nelle fasi successive, è uno degli elementi che più hanno attirato critiche. Alle varie forme di condizionalità, è dedicato il successivo paragrafo.

[376] La breve sintesi qui riportata è ripresa dal lavoro di Jackson John H., "*International Economic Law: Complexity and Puzzles*", in *Journal of International Economic Law*, 2007, Vol. 10, pp. 3 -21.

principale P di monitorare l'*agente A* spinge il donatore a stabilire un contratto con molte condizioni e allo stesso tempo di offrire un'adeguata struttura di incentivi (benefici e punizioni). Tali modelli generalmente giungono alla conclusione che la condizionalità non è uno strumento efficace per migliorare le politiche economiche dei paesi beneficiari dell'aiuto, e che quindi non contribuisce affatto alla realizzazione di un sistema politico più democratico e più rispetoso dei diritti umani. La probabilità, infatti, di implementazione delle riforme è funzione di due tipi di fattori. Il primo è rappresentato dai limiti alla partecipazione dell'eleborazione delle funzioni obiettivo che implicherebbero le seguenti valutazioni: di quanto i benefici superano i costi per il governo beneficiario? Chi saranno coloro che beneficeranno e coloro che perderanno dalle riforme poste a condizione dell'erogazione dell'aiuto? Il secondo insieme di fattori si presenta quando gli obiettivi differiscono troppo, per cui non è mai possibile costituire una struttura di incentivi efficace. Ciò avviene a causa della pressione sui politici e sui burocrati del donatore a continuare ad erogare l'aiuto che vanno oltre e condizionalità, e infine, per il problema della selezione avversa nell'allocazione dell'aiuto (i paesi che seguono cattive politiche nei fatti sono quelli che ricevono maggiori aiuti).

Secondo la teoria dei giochi, invece, siamo sempre in presenza di due soggetti e ipotizziamo che il donatore decida di prestare al beneficiario a condizione che questo attui delle riforme che ritiene fondamentali. Tale circostanza evidenzia un problema fondamentale detto "incoerenza temporale della condizionalità" [377], rappresentato attraverso il dilemma del buon samaritano. Tale modello è stato formulato per la prima volta da Buchanan nel 1975 per l'analisi delle riforme del *welfare* ma è ampiamente utilizzabile nella letteratura dell'aiuto allo sviluppo per spiegare le difficoltà insite nell'appicazione della condizionalità. Anche se normalmente le caratteristiche base dei modelli di teoria dei giochi sono sei, per motivi di semplicità molti

[377] Ascari Roul, "*L'aiuto allo sviluppo: i protagonist, gli strumenti, le prospettive*", Milano – Franco Angeli Editore, 1999, pp. 124.

studiosi li hanno ricondotti a due, senza privare tali modelli della loro validità esplicativa. Nel nostro gioco del dilemma del buon samaritano, dunque, avremo come giocatori il donatore e il benficiario. Secondariamente, inoltre, bisogna stabilire le regole del gioco, ovvero quali mosse sono a disposizione di ciascun giocatore. Nel nostro esempio due sono le mosse possibili per il donatore: dare l'aiuto ed applicare sanzioni legate all'aiuto. Per il beneficiario, invece, la scelta è tra: eseguire le riforme raccomandate dal donatore o non eseguirle. Alla luce di ciò, la teoria si costruisce anche sulla base della matrice di *pay-off* (o benefici) che ciascun giocatore riceve in ciascun risultato del gioco, valutando anche l'ipotesi che il gioco sia a somma zero, ovvero nessuno dei due giocatori ha incentivo a cambiare la strategia corrente. Il dilemma del buon samaritano prende in considerazione un donatore altruista che, a causa di tale sua caratteristica, si trova di fronte ad un dilemma: sanzionare o no il benficiario se non esegue le riforme, in vista di un risultato migliore nel futuro? Nel caso di una sanzione, infatti, lo stesso donatore soffre del fatto che il beneficiario peggiora il proprio livello di benessere e che, quindi, non apporta alcun miglioramento alla sua struttura economica e politica. Mosley & Hudson, indicano a questo punto tre strade percorribili dal donatore per giungere alla soluzione migliore: A) il donatore può minacciare il beneficiario di non aiutarlo in futuro; B) il donatore può utilizzare la sua abilità nel convincere il paese beneficiario della bontà delle riforme in termini di crescita economica e di maggiore ricchezza; C) il terzo modo per incentivare il beneficiario a seguire gli accordi è quello di compensare coloro che, all'interno del paese, perdono dall'applicazione delle riforme. La soluzione migliore per entrambi i giocatori ed alla luce dei possibili *pay-off* sarà quella di non portare avanti riforme impopolari e volute solo dal donatore. Si inserisce così la necessità di un modello di contrattazione (*bargaining model*) tra i due giocatori, in cui entrambi decidano le regole del gioco.

Quando si sviluppò la cooperazione multilaterale con i paesi in via di sviluppo (soprattutto dopo gli anni cinquanta), la tesi prevalente tra gli economisti era che arretratezza economica e povertà sarebbero state sconfitte se si fosse ottenuta una sostanziale crescita del reddito nazionale

e che questa dipendesse dall'investimento dei capitale, limitato nei paesi sottosviluppati dal basso livello dei risparmi e dalla ristrettezza del mercato interno.

Sulla base di tali premesse, si indirizzò anche l'attività di sostegno finanziario della Banca Mondiale e del FMI.

1.2 L'attività di sostegno allo sviluppo della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale : dalla *cross-conditionality* alla *flex-conditionality*.

L'orientamento dei progetti della Banca Mondiale, che rappresentavano più della metà dell'aiuto multilaterale – almeno fino agli anni '80 – si differenziava per vari aspetti sia da quello bilaterale che da quelli delle agenzie della Nazioni Uniti. Sin dagli anni '60, infatti, la Banca mostrò una netta preferenza per una visione dello sviluppo che lasciasse maggiore spazio all'iniziativa privata e non concesse prestiti a società controllate dallo Stato. Secondo tale visione, gli obiettivi principali dell'aiuto dovevano essere quelli di finanziare la formazione de capitale sociale e di assicurare la stabilità macroeconomica, incoraggiando appropriate politiche monetarie e fiscali, in modo da offrire incentivi all'investimento privato [378]. Anche se il sostegno agli investimenti stranieri continua ad essere uno strumento fondamentale per la crescita del paese beneficiario, la Banca ha col tempo consolidato anche interventi paralleli ai finanziamenti e agli incentivi alle iniziative private, quali progetti per la cancellazione del debito, per il miglioramento delle risorse umane, determinandosi così una strategia di sviluppo umano multilivello: sociale, strutturale, ambientale, macroeconomico, finanziario [379].

[378] Nel decennio 1960 – 1970, il 55% dei prestiti della Banca Mondiale era concentrato nei settori dei trasporti e dell'energia.

[379] La nuova strategia adottata dalla Banca è stata eleborata in modo articolato nell Comprehensove Development Framework (CDF) dall'allora presidente della BIRS, Wolfensohn, ed approvata dagli Amministratori nel 1999.

Originariamente, nonostante l'importanza attribuita ai diritti umani a pochi anni di distanza dalla creazione del sistema di Bretton Woods (il primo documento che sancisce l'importanza dei diritti fondamtali – la Dichiarazione dei diritti dell'uomo - è del 1948), l'integrazione di tali diritti tra gli obiettivi espliciti delle istituzioni finanziarie, non è mai avvenuta. Dal punto di vista del diritto internazionale, così, il gruppo della Banca Mondiale non ha alcun obbligo giuridico a perseguire il rispetto dei diritti della persona nelle sue attività. In effetti, nei suoi primi anni di attività tale istituzione ha considerato la problematica dei diritti umani come una semplice questione politica, del tutto estranea al suo mandato. Solo in seguito alla nuova idea di sviluppo e all'avvento della globalizzazione, la sua visione dei diritti umani come componente imprescindibile per uno sviluppo sostenibile e concreto, è mutata, sino ad affermare che la Banca oggi "*may play a facilitative role in helping its members realise their human rights obligations*" [380].

L'azione della Banca, quindi, è stata negli anni quella di promuovere soprattutto la crescita dello Stato, concedendo prestiti e potenziando gli investimenti stranieri per scopi produttivi. Nel lungo periodo la Banca si propone l'armoniosa espansione del commercio internazionale e l'equilibrio delle bilance dei pagamenti, favorendo gli investimenti destinati allo sviluppo con lo scopo di aumentare la produttività, il tenore di vita e le condizioni di lavoro negli Stati membri (art. I, par.2 e 3). L'intervento della Banca non deve essere concorrenziale rispetto ad altre fonti di finanziamento: il prestito viene concesso quando il richiedente non è in grado di ottenerlo a condizioni convenienti sul mercato (art. III, sez. 4.2).

La Banca può concedere garanzie, prestiti o prendere partecipazioni in prestiti, agli Stati membri o a loro suddivisioni territoriali oppure ad imprese private commerciali, industriali e agricole (art. III, sez. 4). Se lo Stato membro non è diretto beneficiario, esso deve

[380] Sul punto *cfr.*, Herbertson Kirk, Thompson Kim and t Goodland Robert, "*A roadmap for integrating human rights into the world Bank Group*", Working Paper, 18 giugno 2010, disponibile on-line sul sito: http://www.brettonwoodsproject.org/art-566445

garantire il finanziamento; questa garanzia può essere fornita dalla sua Banca centrale o da un altro ente pubblico gradito alla Banca. Tra quest'ultima e lo Stato beneficiario dovrà essere stipulato un accordo di prestito (*Loan Agreement*) ed un accordo di garanzia (*Guarantee Agreement*) quando il contraente non è lo Stato stesso [381]. La Banca nella concessione del prestito valuterà in ogni caso la possibilità del beneficiario di rispettare le condizioni per la restituzione del capitale, il pagamento degli interessi e la altre commissioni. Il tasso di interesse viene stabilito in base ai costi sopportati dalla Banca per il reperimento del capitale ed è soggetto a revisione. Secondo lo Statuto il progetto da finanziare deve essere specificatamente volto alla ricostruzione allo sviluppo (articolo III, sez. 4, 7) e solo eccezionalmente la Banca avrebbe potuto concedere prestiti per interventi svincolati da un particolare progetto. L'attività della Banca in questi ultimi decenni, tuttavia, non ha interessato esclusivamente settori produttivi ma anche campi che, pur non essendo tali, hanno effetti sull'economia del Paese interessato. Dal finanziamento di singoli progetti - riguardanti soprattutto i settori delle infrastrutture e volti alla rapida industrializzazione – si sono progressivamente focalizzati gli interventi al sostegno di programmi di tipo strutturale e macroeconomico, in particolare a favore dei paesi africani. E' stato l'acuirsi del problema della povertà e del debito a spingere la Banca verso una maggiore attenzione per la dimensione sociale dei suoi finanziamenti.

A partire dal 1989, la Banca continua a concedere prestiti per grandi progetti di infrastrutture, a favorire le privatizzazioni con la

[381] Da segnalare una spaccatura della dottrina sulla natura giuridica di tali accordi e sulla possibilità di sottoporli al diritto internazionale soprattutto nel caso in cui beneficiario del prestito e Stato membro non coincidano. Ad esempio Treves ritiene che tali accordi debbano essere disciplinati dalla legge individuata dal diritto internazionale privato. *Cfr.* Treves Tullio, *Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (e istituzioni collegate)*, in *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, 1987, Vol. II, pp. 176- 181. Per un parere opposto e in linea con quanto sostenuto dagli organi della Banca, invece, si veda la posizione di Broches, il quale evidenzia il valore di trattato internazionale per gli accordi di prestito. Broches Aron, "*International Legal Aspects of Operations of World Bank*", in *Recueil des Cours*, Vol. 98/3, pp. 297- 409, 1969. Cantoni, infini, ritiene che in merito agli accordi stipulati tra la Banca e un debitore diverso dagli Stati (ad esempio un'impresa pubblica) l'orientamento dominante è quello di considerarli sottratti al diritto interno e sottoposti ad arbitrato. Cantoni Silvia, "*Il gruppo della Banca*

persistente fiducia nel settore privato quale principale fattore di crescita. La Banca sostiene oggi anche programmi nel campo dell'educazione, miglioramento del funzionamento della pubblica amministrazione, accesso ai servizi essenziali. Alla luce di ciò sono dunque identificabili due tipi di prestito: gli *investment loan*s ed i *development policy loans*. I primi, sono prestiti con obiettivi a lungo termine (da 5 a 10 anni) nell'ambito di progetti volti a creare infrastrutture fisiche e sociali. I seconi, invece, sono prestiti con obiettivi a breve termine (da 1 a 3 anni) finalizzati ad offrire un pronto finanziamento a disavanzi della bilancia dei pagamenti, per favorire riforme politiche ed istituzionali [382]. Se la concessione diretta di prestiti è indubbiamente la funzione primaria della Banca, vero è che quest'ultima può sostenere gli investimenti anche attraverso opere di garanzia o partecipazioni a prestiti od altri investimenti fatti da privati (art. I, 2). Per tale scopo, che lo Statuto prevedeva originariamente dovesse dominare l'attività della Banca, l'organizzazione ha incentivato operazioni di cofinanziamento con le banche commerciali per prestiti concessi nei PVS. L'esposizione della Banca per garanzie, partecipazioni a prestiti e prestiti diretti non potrà comunque superare il 100% del capitale sottoscritto e delle riserve. In anni più recenti, inoltre, hanno assunto particolare importanza le iniziative della Banca nel settore dell'assistenza tecnica e, più in generale, la sua funzione di consulenza e di studio, sia quali strumenti complementari alla promozione degli investimenti, che per il sostegno delle scelte di politica economica dei PVS [383].

Dal 1960, inoltre, l'attività di finanziamento della Banca può raggiungere anche i paesi più poveri al mondo grazie all'istituzione dell'

Mondiale", sta in AA.VV., "*Studi di diritto internazionale dell'economia*", Giappichelli Editore, 2006, pp. 372.

[382] In base ai dati disponibili sul sito internet dell'organizzazione, gli *investment loans* rappresentano circa l'80% dei prestiti della Banca, i secondi circa il 20%.

[383] Per far fronte inoltre alle recenti problematiche ambientali globali, la Banca ha anche intensificato il proprio impegno nel conciliare le esigenze dello sviluppo con la tutela ambientale ed ha contribuito ad affermare l'interrelazione tra povertà ed ambiente. Nel 1991 con la collaborazione dell'UNDP (*United Nations Development Program*) e del *Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente* (UNEP), la Banca ha creato il *Global Environmental Facility* (GEF), al quale aderiscono più di 170 Stati. Basato sul meccanismo del trust fund, esso permette di finanziare i costi addizionali che il paese in

Associazione Internazionale per lo sviluppo (International Development Association – IDA) [384]. L' IDA concede crediti a condizioni più favorevoli e meno gravose di quelle praticate dalla Banca, a favore dei Paesi membri più arretrati [385]. L'Associazione contribuisce, quindi, a creare le condizioni per lo stabilimento degli investimenti internazionali e ricopre un ruolo fondamentale nel finanziamento della cooperazione allo sviluppo. Dell'Ida possono far parte gli Stati già membri della Banca; all'atto dell'adesione è richiesta la sottoscrizione della quota di capitale sociale che determina il numero di voti attribuito a ciascun membro [386]. La struttura dell'Associazione rispecchia quella della Banca e gli stretti vincoli istituzionali e la comune attività fanno ritenere dubbia la sua natura di organizzazione internazionale indipendente dalla Banca. Le risorse di cui si serve l'Ida sono composte sia dal capitale azionario sottoscritto dai suoi membri che dai trasferimenti della Banca e da contributi volontari degli Stati donatori; i suoi interventi possono anche assumere la forma di co-finanziamento, con il coinvolgimento di uno Stato che contribuisce a sostenere un progetto specifico.

Destinatari-beneficiari del sostegno Ida sono gli Stati, nonostante il suo statuto preveda la possibilità di concedere prestiti anche a privati con la garanzia statale (art. V, sez. 2, lett.c, d). Specificatamente, inoltre, i Paesi in Via di Sviluppo più poveri possono disporre di prestiti rimborsabili, generalmente entro quarant'anni con un periodo di tempo di dieci anni esantato dagli interessi (solo una commissione annua per le spese). Affinchè uno Stato possa considerarsi eleggibile al prestito Ida,

---

via di sviluppo sostiene per realizzare progetti finalizzati alla tutela del'ambiente. Sul punto Cantoni Silvia, *op. cit*., pag. 167.

[384] Il Trattato istitutivo dell'IDA fu firmato il 26 gennaio 1960 ed è entrato in vigore il 15 settembre dello stesso anno. Sul punto si veda Marchisio Sergio, "*L'Associazione Internazionale di Sviluppo*", in *Enciclopedia Giuridica Treccani* 1988, Vol. III, pp. 120-123.

[385] Alcuni interventi, soprattutto nei Paesi dell'Africa sub-sahariana, ad esempio, per la riduzione del debito, per sostenere campagne di vaccinazioni o altre iniziative per fronteggiare disastri naturali o epidemie come l'AIDS, si sono configurate come vere e proprie donazioni.

[386] All'interno dell'Ida il processo decisionale prevede un meccanismo di ponderazione che risulta tuttavia essere mitigato dal più alto numero di voti iniziali (500) assegnati ad ogni Stato membro originario e dalla previsione di un voto addizionale per ogni 5.000 dollari di quota. Gli Stati membri, in merito alla sottoscrizione delle quote sono divisi in: *Part I Countries* (Paesi più sviluppati), *Part II Countries* (Paesi meno Sviluppati). I primi, rappresentano oggi circa il 60% dei voti, i secondi circa il 40%.

tre sono i requisiti che deve possedere: un reddito pro-capite molto basso [387]; la necessità di finanziare programmi di sviluppo che non potrebbero nè ottenere credito sui mercati finanziari nè sottostare alle condizioni della Banca; il perseguire una politica economica e sociale volta a promuovere la crescita e la riduzione della povertà. Il progetto deve in ogni caso essere conforme a criteri tecnici ed economici simili a quelli applicati dalla Banca. I crediti Ida si rivolgono principalmente a progetti con obiettivi di carattere sociale (alfabetizzazione, lotta alla denutrizione, livello accettabile di tutela della salute); che incoraggiano lo sviluppo delle realtà imprenditoriali locali anche a livello artigianale e di micro-imprese; e che sostengano processi di democratizzazione dei governi degli Stati poveri e la tutela dell'ambiente.

Di rilievo è anche il ruolo che l'Ida svolge nei progetti della comunità internazionale per la riduzione del debito dei Paesi più poveri [388].

Nel 1956, il vincolo della garanzia pubblica dell'investimento che condizionava il finanziamento da parte della Banca e dell'Ida, venne superato grazie all'istituzione della *Società Finanziaria Internazionale* (IFC) [389]. Essa si propone la promozione di imprese private produttive nei Paesi membri, soprattutto in quelli meno sviluppati (art. I). Per assolvere al suo compito, la Società concede i prestiti direttamente alle imprese private, senza alcuna garanzia da parte dello Stato. L'impresa a sua volta può essere sotto il controllo totale o parziale di uno Stato

[387] Il limite massimo del prodotto nazionale lordo pro-capite è stabilito attualmente pari a 965 dollari a cui corrispondono 81 Paesi eleggibili. Tuttavia, nella prassi, i crediti sono stati concessi anche a Stati che pur superando il limite previsto, non erano comunque in grado di accedere ai prestiti della Banca. Ad esempio hanno beneficiato dei prestiti Ida anche Stati come la Corea del Sud e il Cile.

[388] L'Ida gestisce, infatti, il fondo fiduciario nel quale confluiscono i contributi degli Stati e degli enti donatori per il finanziamento della citata iniziativa *HIPC*; la nuova iniziativa denominata *Multilateral debt Relief Initiative*, lanciata nell'aprile del 2006, ha inoltre come obiettivo la cancellazione totale del debito di alcuni Paesi proprio nei confronti dell'Associazione Internazionale dello Sviluppo.

[389] Il Trattato Istitutivo dell'IFC è dell'11 aprile 1955, entrato in vigore il 20 luglio del 1956. L'accordo originario ha subito due emendamenti (nel 1961 e nel 1965) per regolamentare la partecipazione dell'IFC in un'impresa privata, per ampliare le sue possibilità di investimento e per consentire alla Società di ottenere prestiti dalla Banca. Nel 1993, infine, è stata aumentata la maggioranza richiesta per gli aumenti di capitale e gli emendamenti dello Statuto. Per un approfondimento si veda Schiavone Giuseppe, *Società finanziaria internazionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1993, Vol. XXIX, pp. 195-198.

purchè comprenda una partecipazione privata ed agisca in base a criteri commerciali: la società può avere sia la nazionalità dello Stato ospite, sia una quota di capitale straniero [390]. Per essere eleggibile al finanziamento il progetto deve essere economicamente valido e vantaggioso per il paese ospite; il prestito ha solitamente una durata tra i 7 ed i 12 anni ed il tasso di interesse è stabilito in base al tasso di mercato cui vanno aggiunte le commissioni. La Società percepisce le sue risorse direttamente sul mercato finanziario internazionale, investendo in obbligazioni pubbliche o titoli privati, emettendo obbligazioni, garantendo o vendendo i propri titoli. Dal 1965, inoltre, è prevista la possibiità che l'IFC riceva prestiti anche dalla Banca Mondiale.

Da notare, inoltre, che l'IFC differentemente dall'IDA ha personalità giuridica internazionale ed il suo legame con la Banca è determinato dalla necessità di coordinare attività comuni. Anche ai suoi membri, tuttavia, è richiesto di far parte della Banca.

Se quello appena descritto è il circuito che consente alla Banca Mondiale, unitamente all'azione dell'IDA e dell'IFC di attuare un consistente flusso finanziario di aiuti allo sviluppo, il problema attiene agli ampi margini di discrezionalità di cui gode l'istituzione nel suo complesso nella concessione dei prestiti. Ogni azione a beneficio di un determinato Paese, infatti, deve rispondere alle priorità generali di intervento così come definite nel documento denominato CAS (*Country Assistance Strategy*): trattasi di un piano economico stilato dalla Banca dopo la *consultazione* (corsivo nostro) del governo dello Stato interessato a ricevere il prestito ma formalmente adottato unilateralmente dall'organizzazione. Sulla base del Cas saranno negoziati i *loans agreements* o i *guarantee agreements*: essi rappresentano la conclusione

[390] Lo Statuto della Società prevede per quest'ultima anche la possibilità di una partecipazione diretta all'investimento. La quota acquisibile dall'IFC si colloca tra il 5 ed il 20% del totale del capitale azionario: tale limitazione si propone l'effetiva partecipazione al capitale di rischio da parte di investitori privati. La Società in ogni caso non interviene nella direzione dell'impresa e non chiede di essere rappresentata nel consiglio di amministrazione, ma controlla il bilancio annuale. La partecipazione dell'IFC è ovviamente una forma di garanzia importante per eventuali nuovi investitori ed apre altre fonti di finanziamento. Con l'istituzione, inoltre, del *Foreign Investment Advisory Service* (FIAS) dal 1986, viene offerta agli Stati la consulenza per studiare misure volte ad attirare investimenti.

di una fase di preparazione che può durare da pochi mesi fino a tre anni. Durante questo periodo vengono valutati gli effetti del progetto da un punto di vista economico, sociale, ambientale e finanziario e vengono poi redatti (dal personale della Banca che può essere distaccato presso il paese interessato) i *Programm Documents* (per le operazioni strutturali) da sottoporre alla Direzione della Banca per la valutazione finanziaria [391]. Il CAS rappresenta uno degli strumenti principali con i quali la Banca attua la condizionalità: il trasferimento di risorse viene condizionato al raggiungimento di determinati risultati che soddisfano un modello di sviluppo prestabilito. Lo stesso statuto della Banca consente a quest'ultima di controllare che il prestito sia utilizzato effettivamente per la soddisfazione degli obiettivi che ne hanno determinato la concessione (art. III, sez. 5). La condizionalità si attua nel momento in cui tali obiettivi rispondono a scelte macroeconomiche e sociali decisi dalla Banca. La somma erogata, quindi, sarà disponibile per il beneficiario su un conto a cui potrà attingere solo a fronte delle corrispettive spese relative all'investimento, nel momento in cui vengono realmente sostenute [392].

Componente fondamentale della strategia di sviluppo viene considerato il buon governo (*good governance*): la Banca chiede al Paese debitore di impegnarsi per riformare e rendere efficiente la pubblica amministrazione, lottare contro la corruzione. A tal fine a partire dal 2004 la Banca ha avviato incontri e workshop con governi, donatori ed

[391] Per un'efficace spiegazione di tutte le varie fasi del ciclo del progetto da approvare si veda Sureda Andrès Rigo, "*Informality and Effectiveness in the Operation of the International Bank for recostruction and development*", in *Journal of International Economic Law*, 2003, pp. 565- 583.

[392] Per i Paesi beneficiari dei prestiti IDA, la creazione del CAS è definita sulla base del *Poverty Reduction Strategy Paper - PRSP* (sul quale torneremo tra breve), che viene adottato dal Paese interessato e che contiene la misure necessarie a migliorare i livelli di sviluppo e ridurre la povertà. Il PRSP viene valutato dai servizi congiunti del FMI e della Banca Mondiale nell'ambito dell'iniziativa HIPC. Oltre che per i crediti IDA, tale documento è richiesto anche dalla Banca per un nuovo strumento finanziario denominato *PRSC* (*Poverty Reduction Support Credit*) ed anche dal FMI per un ulteriore strumento di finanziamento denominato *PRGF* (*Poverty Reduction and Growth Facility*). L'obiettivo è duplice: coinvolgere il Paese destinatario tramite l'assunzione di impegni verso gli obietivi stabiliti e coordinare gli interventi degli enti finanziari internazionali. Il *PRSP* ha un valore giuridico paragonabile ad una *letter of intent* (simile alla dichiarazione unilaterale del Paese che chiede al FMI di poter usufruire di determinati sostegni finanziari).

esperti, proprio per elaborare un nuovo approccio circa il contenuto e lo scopo della condizionalità in cui gli esperti possono arrivare a consigliare la riduzione delle spese militari, richiedere riforme di natura legislativa per realizzare, ad esempio, piani di alfabetizzazione della popolazione o interventi a tutela dell'ambiente. Tale possibilità di "consigli", tuttavia, rende particolarmente incerta l'individuazione di un chiaro limite entro cui l'azione della Banca possa esercitarsi legittimamente senza essere considerata una illecita intrusione negli affari interni di un altro Stato. Inoltre, difficile sembrerebbe essere anche l'interpretazione del limite previsto dallo Statuto stesso della Banca, in cui si afferma che essa dovrà sempre decidere con imparzialità ed in base a considerazioni di tipo economico e non politico (art. IV, sez. 10) [393].

Ciò che si può affermare è che le "*considerazioni di carattere economico*" sicuramente nel tempo hanno subito un'interpretazione estensiva ma non tale da consentire interferenze significative nella forma di governo di uno Stato e nei rapporti di quest'ultimo con i suoi governati. La vigilanza sul rispetto dei diritti umani è un compito e un dovere della Banca come soggetto di diritto internazionale; ad eccezione delle ipotesi di *gross violations*, tuttavia, non è sempre possibile delineare una netta identificazione dei criteri che devono dirigere la Banca nel concedere o negare il proprio sotegno.

A tal fine solo di recente si sono registrati dei passi in avanti: ad esempio nel giugno del 2008, il Consiglio delle Nazioni Unite per i Diritti umani ha approvato all'unanimità un progetto dal titolo *"Business and Human Rights: Towards Operationalizing the 'Protect, Respect and Remedy'"*, redatto da John Ruggie in qualità di Rappresentante speciale per i diritti umani [394]. Il progetto prevede tre componenti indipendenti ma complementari:

---

[393] Specificatamente su questo punto si concentra l'analisi di Gilles Duceppe, "*Human Rights democracy and good governance: stretching the World Bank's policy frontiers*", in Griesgraber J. M., "*The World Bank*", Londra – Pluto Press, 1996, pp. 101- 144.

[394] Human Rights Council, "*Business and Human Rights: Towards Operationalizing the 'Protect, Respect and Remedy'*", UN Doc. A/HRC/11/13, 22 April 2008, consultabile on-line sul sito: http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home/ReportstoUNHumanRightsCouncil/2008;

a) Il dovere degli Stati di tutelare i diritti umani dalle violazioni causate da parti terze (incluse le imprese) così come riconosciuto dal diritto internazionale dei diritti umani;

b) La responsabilità collettiva al rispetto dei diritti umani, cioè un impegno collettivo a non violare i diritti umani degli altri;

c) Garantire a tutti l'accesso ai rimedi giuridici e non per sanare le eventuali violazioni subite.

A fare da sfondo a questo importante *framework*, lo stesso autore suggerisce la considerazione dei diritti umani come priorità del gruppo Banca Mondiale nella scelta dei progetti da finanziare.

Su tale strada si è già mossa la Banca Europea per la ricostruzione e lo sviluppo, impegnandosi, ad esempio nel 2008, in merito alla politica ambientale e sociale a non finanziare volutamente "*projects that would contravene obligations under international treaties and agreements related to environmental protection, human rights and sustainable development as identified through project appraisal*" [395].

Emerge da ciò la considerazione che nonostante gli attori che a vario titolo si impegnano in progetti di ricostruzione e di sviluppo nei PVS (dalle imprese alle ONG) non abbiano obblighi diretti in merito al rispetto dei diritti umani ai sensi del diritto internazionale, è innegabile come oggi la strada che si sta percorrendo vada nel senso di ammettere una forma di "responsabilità collettiva e sociale" al rispetto dei diritti umani fondamentali come prerequisito indispensabile anche per ottenere i finanziamenti internazionali [396].

Il nuovo contesto globale, ha sicuramente influenzato anche l'azione a sostegno dello sviluppo dell'istituzione gemella alla Banca, ossia il FMI. La sua politica di prestito si è evoluta nel tempo. La prima fase (1945 – 1960) è stata incentrata sul ritorno alla piena convertibilità delle monete e la revoca delle restrizioni ai pagamenti e al commercio internazionale applicate nel periodo della seconda guerra mondiale. Sino

[395] European Bank for Reconstruction and Development, Environmental and Social Policy (2008), paragrafo 9, consultabile on-line sul sito:http://www.ebrd.com/downloads/research/policies/2008policy.pdf.

alla Dichiarazione statunitense di inconvertibilità del dollaro (1960 – 1971), il FMI agì per creare un nuovo strumento di liquidità, denominato Diritti Speciali di Prelievo (DSP) [397].

La cessione di tali diritti non fa sorgere alcun obbligo di rimborso o di restituzione, ma prevede il pagamento di interessi e l'utilizzo dei DSP non è soggetto a condizionalità: gli Stati possono farvi ricorso, cioè, senza necessità di impegnarsi in particolari riforme economiche. Tuttavia, come sostiene efficacemente Viterbo [398], "*con il meccanismo dei DSP e il pagamento degli interessi gli Stati perdono la loro autonomia nella scelta della composizione delle loro riserve ufficiali. E' dunque evidente la limitazione della sovranità monetaria degli Stati membri che ne risulta*" [399].

---

[396] OECD Watch, "*Assessment OECD Guidelines for Multinational Enterprise 2010*", consultabile on-line sul sito: http://baseswiki.org/images/en/5/52/2010_OECDWATCH_Assessment.pdf.

[397] I DSP non possono considerarsi moneta (non vengono stampati nè quindi messi in circolazione) nè attribuiscono il diritto a prelevare valuta dal Fondo. I DSP possono essere usati come un titolo di scambio con valuta internazionale liberamente convertibile da un altro Stato membro. Essi svogono quindi la funzione di strumento di riserva. L'art. XIX prevede che sia lo stesso FMI a designare tra gli Stati partecipanti al Dipartimento dei DSP quelli (con avanzo nelle bilancia dei pagamenti e solide riserve) tenuti a fornire valuta liberamente convertibile in cambio di DSP. Lo Stato che utilizzerà i DSP pagherà interessi nella misura in cui riduce la propria allocazione originaria. Lo Stato che invece fornisce la valuta internazionale convertibile, riceverà interessi nella misura in cui la sua disponibilità di DSP supera l'allocazione originaria.

[398] Viterbo Anna Maria, *op. cit*., pag. 146

[399] Attualmente inoltre si discute circa l'approvazione di una proposta denominata *DSP per lo sviluppo,* avanzata nel c.d. *Zedillo Report* (Recommendation of the High-Level Panel on Financing for Development, UN Document A/55/1000, 26 giugno 2001, consultabile on – line su http://www.un.org/esa/ffd/a55-1000.pdf). In particolare, l'allocazione periodica di DSP - conformemente con quanto previsto dall'Accordo istitutivo del FMI – dovrebbe essere accompagnata dall'impegno unilaterale dei Paesi maggiormante industrializzati a "donare" i propri DSP, raccogliendoli in uno specifo *Trust Fund* gestito da esperti indipendenti e non da rappresentanti degli Stati. Tali DSp così verrebbero scambiati con valuta internazionale da destinare all'aiuto allo sviluppo e ad investimenti per la promozione e la tutela di beni pubblici globali. L'emissione di DSP per lo sviluppo potrebbe avere l'effetto di migliorare la posizione delle riserve dei PVS, considerato questo un requisito necessario per accedere ai mercati dei capitali. Ad oggi, infatti, per mantenere riserva adeguate, i PVS pagano un alto prezzo in termini di interessi, rimanendo così molto più esposti al rischio di fuga dei capitali. Immettendo liquidità nel sistema, il FMI si troverebbe quini ad agire quasi come un prestatore di ultima istanza. Anche su questa proposta non sono mancate le critiche di quanti hanno sostenuto che è comunque necessario accompagnare l'emissione di questi strumenti di liquidità ad una rigorosa politica di condizionalità, sul modello delle condizioni apposte dal FMI all'uso delle credit tranches e definite negli accordi stand-by e nelle lettere di intenti. Tuttavia, il vero limite della proposta sembrerebbe quello di rimanere fortemente ancorata alla volontà uniltetale degli Stati industrializzati.

Di recente, su impulso del G20 [400], il Fondo monetario ha approvato una nuova allocazione generale di diritti speciali di prelievo (DSP), per un controvalore di 250 miliardi di dollari, di cui 100 in favore di paesi emergenti e in via di sviluppo. Nel contempo, è anche entrato in vigore il quarto emendamento allo Statuto, che garantisce un'allocazione una *tantum* di DSP per un ammontare di 33 miliardi di dollari. Lo stock di DSP è così salito da 21 a 204 miliardi [401].

Oggi i membri del FMI hanno a disposizione diverse modalità per attingere alle risorse del Fondo: un diritto di prelievo sulla *reserve tranches* [402], il ricorso alle c.d. *credit tranches*, il ricorso ai prestiti che il Fondo concede tramite vari sportelli per soddisfare esigenze diverse dal "semplice" deficit della bilancia dei pagamenti e a condizioni specifiche e, infine, la possibilità di utilizzare i diritti speciali di prelievo.

Uno Stato membro normalmente versa presso il FMI il 75% in valuta nazionale ed il resto in DSP o in *reserve tranches*. Lo Stato, in qualsiai momento può chiedere, senza alcuna condizione e rispettando solamente la tecnica dello scambio di valute, una somma in valuta straniera pari all'ammontare della propria reserve tranche. Tale operazione, pur essendo una forma di utilizzo delle risorse del Fondo, non si configura come un aiuto finanziario, trattandosi semplicemente di uno scambio di vaute.

Se uno Stato, invece, abbia già fatto uso della propria *reserve tranche* oppure non intenda farne uso, esso potrà chiedere un prestito al Fondo per risolvere i propri problemi di squilibrio economico interno. Si configura in tal caso un vero e proprio finanziamento da parte del Fondo che impone condizioni che diventano via via più severe al crescere

[400] Cfr. Relazione 2009, "*Il G20 e la cooperazione economica internazionale*", aprile-settembre 2009, disponibile on-line sul sito: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel09/rel09it/economia_internazionale/rel09_4_cooperazione_economica_internazionale.pdf, pp.8.

[401] A seguito della nuova allocazione, la quota assegnata all'Italia è passata da 700 milioni a 6,5 miliardi di DSP (da 1 a 10 miliardi di dollari).

[402] La *reserve tranches* equivale - al momento della sottoscrizione - alla parte della quota versata al FMI in valuta di riserva pienamente convertibile (corrispondente al 25% dell'intera quota). A fronte di tale versamento in valuta di riserva, gli Stati membri divengono titolari di un credito immediatamente esigibile nei confronti del Fondo. Uno Stato membro può decidere discrezionalmente quando far uso della propria *reserve tranche*.

dell'importo concesso (c.d. condizionalità incrementale) [403]. La base giuridica di tale meccanismo si rinviene nell'articolo I (V) dello Statuto, nel punto in cui si precisa che il Fondo deve garantire l'aiuto agli Stati bisognosi "*under adequate safeguards*".

In tal senso la funzione della condizionalità è quella di garantire che le risorse siano utilizzate conformemente agli obiettivi perseguiti dall'Istituzione Finanziaria Internazionale e che lo Stato beneficiario sia in grado, alla scadenza, di effettuare l'operazione di riacquisto della valuta nazionale.

Nell'originaria previsione statutaria, gli Stati membri che effettuavano una richiesta di aiuto finanziario al Fondo, non erano tenuti a fornire alcuna garanzia di rientro. Già agli inizi degli anni '50, tuttavia, gli Stati Uniti avevano sostenuto che il diritto di accesso alle risorse del Fondo dovesse essere condizionato al rispetto – da parte dei beneficiari – di determinate politiche economiche. Nonostante l'opposizione di alcuni altri Stati membri (soprattutto la Francia), la decisione statunitense diventò vincolante: ne conseguì che i potenziali utilizzatori delle risorse nel timore di subire pubblicamente un rifiuto (equivalente ad una critica nei confronti delle loro scelte in materia di politica economica), preferirono indirizzare le richieste di prestito ad altre fonti, considerando anche la mancanza di precise indicazioni circa le condizioni alle quali sarebbe stata subordinata l'erogazione del prestito.

Viste tali inefficienze, alla metà degli anni '50 venne introdotta la tecnica degli *stand by arrangements* [404] e delle *letter of intent*, tramite i quali il FMI ottiene oggi il risultato di garantire un uso delle risorse, conforme agli obiettivi sanciti nello Statuto, nonchè la loro tempestiva restituzione.

In tal modo l'apertura di credito da parte del FMI viene condizionata all'attuazione di uno specifico programma di riforme

[403] Dordi Claudio, "Profili giuridici dell'attività di sostegno finanziario del Fondo Monetario Internazionale:le nuove linee guida sulla condizionalità", ...pag. 878.

[404] Ai sensi dell'art. XXX(b) dello Statuto per accordo di *stand-by* si intende una decisione con la quale il FMI assicura uno Stato membro della sua possibilità di effettuare, conformemente alla decisione stessa, acquisti presso il Conto delle risorse generali in un determinato lasso di tempoe sino a concorrenza di un determinato importo.

economiche: all'atto della richiesta di finanziamento, infatti, lo Stato redige una *letter of intent* in cui descrive minuziosamente le misure che adotterà per risanare la propria economia. Sulla base poi di un rapporto stilato dai funzionari del FMI inviati i missione nel Paese richiedente, il Comitato esecutivo approva il prestito tramite uno *stand-by-arrangement* che viene allegato alla *letter of intent*. Nell'accordo di *stand-by* si definiscono anche le modalità di erogazione per fasi (*phasing*) delle diverse *credit tranches* ed il loro ammontare [405]. Vasto è il dibattito dottrinale circa la natura giuridica di *stand-by* e *letter of intent*. C'è chi [406] propende per il conoscimento di un accordo internazionale visto che sia l'accordo di *stand-by* che la *letter of intent* operano congiuntamente.

Tale Accordo – da considerarsi concluso in forma semplificata – produrrebbe effeti vincolanti tanto sullo Stato membro quanto sul Fmi. Specificatamente, cioè, allo Stato verrebbe attribuito un vero e prorpio diritto a prelevare risorse dal Fmi qualora rispettasse tutel le condizioni definite nella lettera di intenti. Altri, invece, come Cantoni [407] e come più volta ha ribadito lo stesso FMI [408], la lettera costituisce un documento di massima, privo di qualsivoglia effetto vincolante, nè essa potrebbe considerarsi un atto unilaterale con cui lo Stato si impegna sul piano internazionale. Da ciò deducendosi che un' eventuale violazione della lettera non farebbe sorgere alcuna responsabilità dello Stato. Si giustifica così la discrezionalità adottata dal Fondo nel decidere la concessione del credito alla Stato richiedente e nel gestire l'erogazione delle risorse.

Nonostante, infatti, l'evidente natura contrattuale del rapporto instaurato tra il Fondo e lo Stato beneficiario, vi è accordo oggi nel ritenere che lo *stand-by arrangement* non possa considerarsi un accordo

[405] L'ammontare massimo del credito che uno Stato può ottenere dal Fondo è soggetto al limite annuale del 100% della quota paese del 300%cumulativamente.
[406] Conforti Benedetto, "Diritto Internazionale", pag. 158: classifica gli accordi di stand-by tra quelli conclusi in forma semplificata; Carreau Domenique & Juillard Patrick, "*Droit international économique*", Paris – Dollaz, 1998, pp. 611.
[407] *Op. Cit*., pag. 133.
[408] Specificatamente di questo parere fu il direttore del servizio giuridico del Fondo, Sir Gold: egli ebbe un'influenza rilevante sull'inquadramento giuridico delle attività dell'organizzazione. Le posizioni di Gold furono pubblicate in un saggio del 1970, "The Stand-by Arrangements of the International Monetary Fund", Washington, 1970 e dieci anni dopo l'autore è tornato sul tema con lo studio dal titolo "The legal character of the

internazionale ma una decisione del Fondo. Sebbene, infatti, si tratti di un vero e proprio negoziato, l'analisi dei documenti (recentemente oggetto di pubblicazione sul sito dell'organizzazione [409]) ilustra come la lettera di intenti sia sprovvista della chiara volontà di obbligarsi da parte dello Stato richiedente. Manca, dunque, l'*animus contrahendi* dei due soggetti coinvolti nel negoziato.

Ciò è puntualizzato tra l'altro, nel trattato isititutivo (art. XXX, lett. b) e nelle ultime due edizioni delle *Guidelines on Conditionality*. Ai governi degli Stati beneficiari, del resto, non dispiaceva affatto che le relazioni con l'organizzazione restassero al di fuori dell'ambito di applicazione del diritto dei trattati: la tempestività e la riservatezza che, spesso, sono requisiti fondamentali per la riuscita delle operazioni finanziarie erano, in tal modo, ampiamente tutelate, non essendo necessario il deposito dello strumento pattizio ai sensi dell'articolo 102 della Carta di San Francisco e, dal punto di vista interno, non essendoci il vincolo derivante dalla inevitabile sottoposizione dell'accordo all'organo legislativo per la sua approvazione.

Oggetto di negoziazione continua, l'aiuto concesso quindi, potrà essere legittimamente sospeso qualora gli obiettivi economici enumerati nella lettera di intenti non siano raggiunti. Inoltre, se la lettera di intenti è il documento che contiene la programmazione di importanti riforme economico-politiche, come potrebbe essere concluso in una forma semplificata e senza il coinvolgimento delle camere democratiche e con solo gli esecutivi chiamati ad esprimersi? La strada percorsa nella prassi, tuttavia, è sempre andata verso una direzione non proprio democratica, per evidenti ragioni di opportunità politica: la *letter of intent*, infatti, assume la forma di un atto dell'esecutivo (Ministro dell'economia, delle finanze o del Governatore della Banca centrale), il cui contenuto è sottratto al pubblico confronto. Con tale meccanismo, molto spesso governi già poco democratici si sono tutelati da critiche destabilizzanti,

Fund's Stand-by Arrangements and Why it Matters", IMF Working Paper – Pamphlet Series n. 5, 1980.

[409] Solo dal 1999 il Fondo, per rispondere alle accuse di scarsa trasparenza, pubblica tutti i documenti relativi alla concessione del suo aiuto finanziario. Se uno Stato membro si oppone a tale pubblicazione, deve fornire al Fondo un'adeguata motivazione.

spostando sul FMI la responsabilità ultima di riforme spesso molto rigide per il breve periodo.

Da segnalare che la c.d *first credit tranches* del 25% è prelevabile automaticamente e senza essere oggetto di condizionalità solo dagli Stati più "virtuosi". Altrimenti, sia l'acquisto della *first credit tranche* che quello delle successive *upper credit tranches* avviene a condizioni man mano sempre più incisive imposte dal Fondo nell'accordo di *stand-by*. Le varie *tranches* possono essere prelevate a scadenze predefinite e solo qualora lo Stato dimostri di aver soddisfatto determinati criteri economici o di aver completato i programmi di riforma concordati col fondo.

Oltre alle *reserve tranches*, per poter accedere alle risorse dell'organizzazione, gli Stati membri devono impegnarsi ad adottare un determinato insieme di politiche economiche e monetarie. Qualora il FMI ritenga che tali politiche siano utili per risolvere i problemi di bilancia dei pagamenti dello Stato richiedente, esso accorderà l'erogazione del prestito. Le risorse dovranno, quindi, essere utilizzate in maniera conforme alle politiche ed agli obiettivi macroeconomici individuati e concordati con il Fondo.

Nell'originaria versione dello Statuto del FMI, tuttavia, non era stata prevista la possibilità di *condizionare* (corsivo nostro) in alcun modo l'accesso delle risorse dell'organizzazione. Tuttavia già negli anni immediatamente successivi all'entrata i vigore dello Statuto, gli Stati Uniti operarono forti pressioni affinchè gli aiuti concessi dal Fondo venissero erogati solo agli Stati disposti a conformarsi agli scopi perseguiti dall'organizzazione stessa. In seguito fu decisa, come detto, l'introduzione della *letter of intent* e degli *accordi di stand-by* come specifici strumenti tramite i quali indirizzare l'attuazione di politiche conformi agli interessi del Fondo [410].

---

[410] Per un'analisi approfondita sulle origini storiche della condizionalità nel FMI, si veda: Gold Joseph, "*Conditionality*", International Monetary Fund, Pamphlet Series, n. 31, 1979, disponibile on-line all'indirizzo: http://www.imf.org/external/pubs/cat_En.cfm=319.htm; Goldstein Morrus, "*IMF structural conditionality: How much is too much?*" Institute for International Economics Working Paper 2001, disponibile on-line all'indirizzo: http://www.petersoninstitute.org/publications/wp/01_4.pdf; Williamson John, "*IMF*

Fu solo nel 1969, in occasione del Primo Emendamento che all'articolo 1 dello Statuto del Fondo venne aggiunto il comma 5, ai sensi del quale l'istituzione, prendendo le "opportune cautele", avrebbe assicurato agli Stati membri la disponibilità temporanea di risorse, e l'art. V n.3 (lettere c, d), in virtù del quale il FMI avrebbe valutato le richieste di finanziamento in base alle politiche adottate dallo Stato membro [411].

Ufficialmente la parola "condizionalità" verrà introdotta con il Secondo Emendamento allo Statuto che, introducendo gli *stand-by-arrangements*, definisce questi ultimi come "strumento di condizionalità".

L'obiettivo era quello di evitare che i soldi stanziati dal Fondo venissero utilizzati per scopi diversi da quelli perseguiti dall'organizzazione e garantire che allo scadere del termine del prestito lo Stato debitore fosse in grado di riacquistare la valuta nazionale scambiata con la valuta internazionale. Lo stanziamento delle risorse finanziarie "condizionate" avviene quindi tramite un procedimento sequenziale in cui: si seleziona il paese destinatario degli aiuti; si definiscono le condizioni macro-economiche e strutturali per poter usufruire del programma; si passa alla fase dell'implementazione.

Proprio sulle modalità di svolgimento della sua attività di sostegno finanziario, il FMI ha attirato da sempre numerose critiche e le modifiche che lo hanno caratterizzato sono state dettate dall'esigenza di rispondere a tali accuse. Solo a partire dal 1968 il FMI [412] ad esempio, in risposta a numerosi attacchi circa l'ampia discrezionalità nella scelta dei paesi beneficiari e nelle condizioni da applicare [413], rese noti i criteri sulla cui base sarebbero state giudicate le richieste di finanziamento e solo nel 1979 tale decisione venne sostituita con il più serio impegno di adottare

---

Conditionality", Institute for International Economics – Washington, pp. 179, 1983, disponibile on-line sul sito: http://www.iie.com/staff/author_paper.83.pdf.

[411] Goldstein Morrus, *op. cit*.,

[412] *Cfr*. Decisione dell'Executive Board n. 2603- (68/132) del 20 settembre 1968, consultabile on-line sul sito: http://imf.org/Documents_Decision_68/eng1968.html.

[413] L'accusa era quella di attuare comportamenti discriminatori tra Stati beneficiari: ai paesi più industrializzati si applicavano delle condizioni di prestito più elastiche rispetto a quelli meno sviluppati.

apposite *Guidelines on Conditionality* [414], modificabili periodicamente. Sino al 1968, infatti, il Fondo basava le proprie valutazioni (e, di conseguenza, gli Stati hanno modulato le proprie lettere di intenti) muovendo da principi generali di economia monetaria e raffinando, di volta in volta, il proprio operato in base ai risultati raggiunti.

Con le nuove linee guida, il Fondo ha sviluppato una forma di condizionalità diversa da quella *incrementale* e definibile *strutturale*: gli aiuti, cioè, sono sempre più spesso vincolati alla ristrutturazione di interi settori e/o alla liberalizzazione dei mercati.

Dal punto di vista economico, quindi, alle tradizionali condizioni applicate negli anni precedenti il 1980 (di natura squisitamente macroeconomica), si aggiungono condizioni che incidono notevolmente sulla stessa struttura sociale degli Stati beneficiari [415].

Dal punto di vista giuridico, tuttavia, anche questa forma di condizionalità strutturale, non ha mancato di attirare perplessità: è innegabile, infatti, che l'accusa di ingerenza negli affari interni di uno Stato beneficiario, trovi pieno fondamento nell'imposizione di programmi di riforma sempre più invasivi. Infatti, a differenza delle clausole che ponevano solo obiettivi di risultato (c.d. *outcomes-based conditionality*) riguardanti determinati valori di alcune variabili macroeconomiche (livello del defict di bilancio, livello delle riserve internazionali, ecc.) e pertanto ritenute legittime con gli scopi del Fondo, la nuova forma di condizionalità strutturale prevede che la disciplina dei settori interessati sia modellata secondo schem predisposti dagli economisti del Fondo e che preveda anche interventi microeconomici (esclusi sia dagli obiettivi generali dell'organizzazione che dai fini dell'attività di sostegno finanziario), non lasciando margini di

[414] Decisione del Comitato Esecutivo, 2 marzo 1979, n. 6056 – (79/138). Le ultime Gudelines sono del Maggio 2008: in tale occasione l'Executive Board del FMI ha proposto la creazione del MONA, un database contenente tutte le informazioni sulla condizionalità, sui programmi finanziati e sulle misure di monitoraggio adottate dal Fondo.

[415] Ad esempio, nella letter of intent presentata dalla turchia al FMI si rinvengono programmi di riforma inerenti il settore pensionistico, il sistema tributario nonchè specifiche misure anticorruzione. Lettera presentata il 20 luglio 2002, disponibile on-line sul sito:http://www.imf.org.

discrezionalità allo Stato destinaario nemmeno per decidere i mezzi e gli strumenti per conseguire i risultati stabiliti.

Tale situazione ha condotto parte della dottrina non ufficiale [416] ad affermare l'esistenza di una vera e propria erosione della sovranità degli Stati membri. Risulta pertanto indispensabile chiarire due questioni: la prima attiene all'individuazione – in base alle *Guidelines* – della linea di demarcazione tra condizioni legittime e illegittime. La seconda, muove dal presupposto in virtù del quale il trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale come il FMI non è l'unico parametro di legittimità delle attività della stessa: ricordiamo, infatti, che le organizzazioni internazionali sono dotate di personalità giuridica internazionale e, come gli Stati, possono, con i loro comportamenti, commettere violazioni delle norme di diritto internazionale loro applicabili.

Circa il primo punto, l'analisi deve muovere dall'articolo V, sezione 3,utile a chiarire quali siano i vincoli entro i quali il FMI può imporre condizioni agli Stati membri. La lettera a) del citato articolo dispone che il Fondo adotti "policies on the use of its general resources, including policies on stand-by or similar arrangements, and may adopt policies for special balance of payments problems *in a manner consistent with the provisions of this agreement and that will establish adequate safeguards* for the temporary use of the general resources of the Fund". La successive lettera b) consente agli Stati membri di utilizzare le risorse del Fondo (tramite la tecnica dello *swap*) a condizione che l'impiego delle stesse "*would be in accordance with the provisions of this agreement* and the policies adopted under them".

In merito al significato da attribuirsi all'espressione "consistent both with the *provisions*...", già nel 1948 l'Executive Board aveva precisato che doveva intendersi "consistent both with the provisions of

[416] Si ritiene che la dottrina "ufficiale" sia costituita dagli studiosi appartenenti a vario titolo (direttori, funzionari) al FMI, mentre quella non ufficiale sia rappresentata da studiosi "esterni" all'organizzazione stessa.

the Fund Agreement other than article I and with the purposes of the Fund contained in article I" [417].

Tuttavia, mentre le *provisions* dell'accordo diverse dall'articolo I sono elaborate con estrema precisione, gli obiettivi (*purposes*) di cui all'articolo I dello Statuto, risultano molto generici ed imprecisi, suscettibili così di un'interpretazione discrezionale da parte dei competenti organi dell'orgazzazione [418]. La situazione è rimasta pressocchè identica anche dopo l'elaborazione delle linee guida sulla condizionalità: esse, completate da uno *Staff Statement* dedicato ai principi cardine delle stesse, riprendono le medesime espressioni generiche migliorate soltanto dall'aggiunta di qualche principio che specifica meglio il contenuto dei programmi finanziari.

Alla luce di ciò, non è affatto semplice individuare una chiara linea di demarcazione tra condizione legittime e illegittime: i problemi da risolvere sono complessi e non vengono sanati nè dal presunto carattere facoltativo (secondo gli Stati) dei programmi di assistenza finanziaria, nè dal fatto che lo Stato manifesta il proprio consenso ad ogni passo del programma di sostegno.

In assenza di chiare previsioni statutarie, quindi, l'attenzione va spostata sulla legislazione derivata dal Fondo. A tal proposito, teoricamente, le *Guidelines* sono nate proprio per colmare le lacune statutarie: esse sono approvate con decisione dell' Executive Board e quindi si configurano come disposizioni contenute in un atto di diritto derivato gerarchicamente subordinato al Trattato Istitutivo dell'organizzazione. La peculiarità di tali linee guida si rinviene nel loro carattere vincolante: è vero, infatti, che normalmente atti di soggetti di diritto internazionale che contengono semplici linee-guida sono sprovvist di efficacia vincolante per lo Stato emittente. Tuttavia dalla lettura delle *Guidelines* si evince che esse si configurano come obbligatorie circa le

[417] *Cfr*. la Decisione n. 287-3 del 17 marzo 1948, disponibile on line sul sito:http://www.imf.org/Decisions_3/Selecteddecisions:eng_1948.html.

[418] Il Fondo ha anche la facoltò di contestare la dichiarazione con la quale lo Stato potenziale beneficiario rende note le proprie difficoltà di bilancia di pagamenti o di riserve monetarie. In tal modo l'organizzazione può decidere se procedere all'erogazione dell'aiuto, se concederlo in modo condizionato o se rifiutarsi di concederlo.

politiche sull'utilizzo delle risorse che il Fondo deve adottare ai sensi dell'articolo V, sezione 3, lettera a. La loro vincolatività, inoltre, rileva solamente nei cofronti dell'organizzazione: gli unici destinatari delle stesse, cioè, sono il FMI ed i suoi organi. Nessuna disposizione diretta agli Stati membri è rinvenibile nel testo. Se ciò vale a chiarire un'importante questione giuridica, tuttavia ulteriori difficoltà riguardano la definizione di ciò che rientra nella "politica interna" di uno Stato e ciò che, invece, ne rimane escluso. Come notato, l'ampia generalità degli scopi del FMI ha portato quest'ultimo a non escludere la possibilità di intervenire per prevenire il ricorso, da parte degli Stati, a misure gravemente pregiudizievoli per la prosperità nazionale ed internazionale, tra queste intendendo anche interventi ispirati alla tutela dei diritti umani fondamentali, all'introduzione di regimi di governo democratici o alla tutela ambientale. Ciò nonostante, l'articolo I (V) dello Statuto ha il compito di stabilire i presupposti di intervento dell'organizzazione e non sembra – nonostante la sua generalità – applicabile ai fini della delimitazione dei settori che possono essere oggetto di condizioni nell'ambito di un programma di riforme. In base alla "dottrina ufficiale" sarebbe possibile prevedere condizioni che riguardino, ad esempio, la salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo solo nel caso in cui la violazione generalizzata di questi abbia significative conseguenze negative che possano contribuire a pregiudicare il perseguimento di quegli obiettivi di politica economica sui quali il FMI è chiamato ad intervenire, secondo il nuovo concetto multidimensionale di sviluppo. E' indubitabile, infatti, che violazioni continue, gravi e persistenti di valori considerati fondamentali dall'intera Comunità Internazionale non possano essere ignorate dall'istituzione in questione, nonostanto il proprio Statuto non ne preveda una competenza esplicita. Ciò è ancor più vero se si considera che lo stesso Fondo (come qualsiasi altro soggetto di diritto internazionale) non può esimersi dal rispettare gli obblighi internazionali quali ad esempio quelli derivanti da decisioni aventi forza vincolante da parte del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Gli studi più recenti [419], inoltre, hanno evidenziato che le clausole di *condizionalità standard*, non modellate di volta in volta sulle specifiche esigenze dei diversi Stati beneficiari, si sono rivelate fallimentari per la realizzazione dell'obiettivo finale di aggiustamento macro-economico e strutturale dell'economia del Paese. Da più voci, così si è suggerito di superare la logica del "trattamento uniforme" con una prassi ispirata alla "diseguaglianza compensatrice" [420].

Il FMI, inoltre, è risultato negli anni molto influenzato dagli investitori privati (di cui il FMI ha bisogno per incrementare le proprie riserve) che hanno spinto per influenzare il contenuto della condizionalità, secondo logiche geo-politico-economiche proprie. Tale influenza ha caricato il FMI di aspre critiche circa la sua politicizzazione e scarsa credibilità: le forme di controllo sul il rispetto delle condizioni di finanziamento, infatti, non vengono effettuate con lo stesso rigore su tutti i paesi.

Gli studi condotti da Stone nel 2002 [421], ad esempio, hanno dimostrato che i Paesi dell'ex blocco sovietico e quelli africani non sono stati sottoposti a condizioni rigide di controllo al pari dell'Afghanistan.

Infine, l'implemetazione dei programmi di finanziamento è stata piuttosto problematica: le statistiche [422] dimostrano che circa il 70% dei programmi di aiuto è stato sospeso a causa di un comportamento di "non – conformità" alle condizione stabilite dal Fondo e contenute negli accordi di stand-by. Tale interruzione si è verificata più spesso nei Paesi che già presentavano più elementi critici rispeto ad altri: governi molto

---

[419] De Feyter Koen, "*The International financial institutions and human rights: law and practice*", in *Human Rights Review*, 2004, Vol. 1, pp. 56-90.

[420] Van Houtven Leo, "*Governance of the IMF: Decision-Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability*", Washington, D.C. - International Monetary Fund Working Paper, 2002, disponibile sul sito internet: http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam53/pam53.pdf

[421] Stone, R. W., "*Lending credibility: The international monetary fund and the post-communist Transition*", Princeton: Princeton University Press, 2002, pp. 456; Stone, R. W., "*The political economy of IMF lending in Africa*", in *American Political Science Review*, Vol., 98, pp. 577–591, 2002;Stone, R. W., "*The scope of IMF conditionality: How autonomous is the Fund?*", University of Rochester, 2008, pp. 551.

[422] *Cfr.* Ivanova Anna, Wolfgang Mayer, Mourmouras Alex & Anayiotos George, "*What determines the implementation of IMF-supported programs?*" IMF Working Papers N. 8, 2003, disponibile on-line sul sito: http://www.imf.org/external/staff_paper.8.html.

autoritari, divisioni etniche accentuate, livelli di povertà elevati. Da ciò deducendosi che i parametri di una condizionalità *standards* sono altamente fallimentari se non si applicano in Paesi che presentino già un livello sufficiente di democrazia e buon governo e se non tengono conto che alcuni Paesi possono essere più esposti rispetto ad altri al fallimento dei programmi di sviluppo.

Tra le cause di interruzione di un programma di finanziamento, infatti, vi sono:

- Shocks esogeni: fattori che possono indurre i governi beneficiari a non implementare le condizioni concordate. Ad esempio, un peggioramento della situazione macroeconomica globale potrebbe comportare deficit di bilancio o fare innalzare i tassi di inflazione al punto che risulterebbe impossibile per lo Stato mantenere in equilibrio la propria bilancia dei pagamenti;
- Shoks interni: un mutamento delle situazione socio-politica interna dello Stato ricevente il prestito potrebbe spingere quest'ultimo o a scegliere di non avere più bisogno del prestito del FMI oppure – visto che un eventuale insuccesso nell'implementazione dei programmi di finanziamento non viene sanzionato in alcun modo dal FMI – i governi potrebbero scegliere di accettare le condizioni imposte dall'istuzione, ricevere i soldi, e non rispettare affatto i patti. Cosicchè, dopo lo stanziamento delle prime tranches di aiuti, la non conformità agli aobiettivi pattuiti, spingerebbe il FMI ad interrompere
- o annullare il prestito [423] .

[423] Così è stato ad esempio nel caso del Perù, 1977; della Tanzania, 1975; del Kenya, 1979. Gli studi condotti da Edwards nel 1989 ad esempio, dimostrarono che tra i 34 programmi di aiuto approvati nel 1983 dal FMI solo nel 30% dei casi si ottennero dei risultati positivi in termini di riduzione del deficit interno. Un anno dopo l'avvio delle prime tranches di aiuti, ben il 57% dei Paesi beneficiari non riusciva a conformarsi alle conizioni concordate. Un esempio su tutti è rappresentato dal caso jamaicano: prima delle elezioni del dicembre 1976, era stato negoziato con il FMI un accordo provvisorio che prevedeva tra le sue condizioni un congelamento dei salari, un contenimento del disavenzo pubblico ed una svalutazione monetaria del 20 – 40%. Durante l'anno delle elezioni politiche per il rinnovo del governo, però, la spesa pubblica è aumentata del 20%, nonostante i ricavi in calo, ed il regime jamaicano crollò definitivamente da lì a qualche mese anche a causa di un aumento dei salari concessi alla forze di polizia e all'esercito locale. Il FMI, così, annullò la concessione del successivo credito previsto dall'accordo. Non dissimile a questo caso furono le vicende verificatesi in Turchia nel 1983, in India nel 1985 e nelle Filippine nel 1987.

Anche per far fronte a tali problemi, il Fondo monetario ha intrapreso una profonda revisione dei propri strumenti di assistenza finanziaria. Le principali riforme hanno riguardato: (a) la creazione di un nuovo sportello, denominato Flexible Credit Line (FCL) [424]; (b) la concessione di prestiti di entità elevata attraverso strumenti di credito ordinari (Stand-By Arrangements, SBA); (c) le risorse dedicate al credito agevolato e i relativi sportelli finanziari. La FCL, a differenza degli SBA, si basa sul soddisfacimento preventivo di alcuni requisiti e non richiede il conseguimento di determinati obiettivi concordati con il paese prenditore. Questo strumento, rinnovabile e senza limiti prefissati, è riservato ai soli paesi membri con solide condizioni economiche di fondo e politiche virtuose in atto e consente l'erogazione di prestiti, anche a mero carattere precauzionale, di durata semestrale o annuale [425].

Accanto a questo spirito innovatore del Fondo, merita un accenno anche una "attività" tradizionale e mantenuta negli anni, ossia la cooperazione con altre organizzazioni internazionali, soprattutto con la Banca Mondiale.

Sin dagli inizi degli anni '80, infatti, gli scarsi risultati ottenuti sulla stabilizzazione delle bilance dei pagamenti degli Stati bisognosi, avevano spinto il FMI ad allargare le proprie competenze alla promozione della crescita economica mediante la protezione degli investimenti produttivi. Tale scelta comportava degli inevitabili

[424] "In March 2009, the IMF modernized its conditionality framework in the context of a comprehensive reform to strengthen its capacity to prevent and resolve crises. The new framework ensures that structural conditions linked to disbursements of IMF financing are sufficiently focused and adequately tailored to member countries' different policies and economic starting point. This is to be achieved by using pre-set qualification criteria under the FCL and making traditional conditionality more flexible. In particular, monitoring of structural reforms is now conducted fully in the context of program reviews, with the use of

structural performance criteria discontinued in all IMF arrangements, including those for low income countries". Documento del Settembre 2009, "*IMF Conditionality*"consultabile on-line sul sito: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm

[425] Sono stati altresì creati tre nuovi sportelli di credito, distinti per durata dei finanziamenti erogabili e contenuto di condizionalità: la Extended Credit Facility (ECF), riservata ai paesi in prolungato squilibrio di bilancia dei pagamenti; la Stand-by Credit Facility (SCF), che fornisce assistenza finanziaria di breve termine per squilibri di bilancia dei pagamenti episodici o potenziali (nel qual caso lo strumento può essere usato su base precauzionale); la Rapid Credit Facility (RCF), che garantisce un

interventi finanziari che rientravano nelle competenze tipiche della Banca Mondiale. Quest'ultima a sua volta, nel medesimo periodo storico, iniziò a destinare parte delle proprie risorse ai programmi di aggiustamento strutturale [426], con il risultato di incrementare le sovrapposioni con le atività del Fondo.

Le due organizzazioni, così, sono spesso intervenute insieme in uno stesso Stato con programmi di aggiustamento strutturale complementari: il successo di ciascuno dei due programmi, in pratica, era subordinato all'esito positivo dell'altro. Ciò ha condotto la letteratura a parlare di cross-conditionality: una delle due istituzioni avrebbe iniziato l'erogazione delle somme di denaro concordate con un apposito programma di aiuto solo se lo Stato beneficiario avesse rispettato le condizioni dettate dall'altra per usufruire dell'aiuto finanziario. Numerosissime sono state e sono tutt'oggi le critiche contro questa prassi definita "vessatoria" nei confronti dei paesi beneficiari: l'interruzione, ad esempio, di un programma da parte del Fondo, dovuta all'incapacità dello Stato di rispettare le condizioni previste nell'accordo di stand-by, comporterebbe un'automatica sospensione del sostegno finanziario della Banca Mondiale, con un'inevitabile effetto "domino" anche sui rapporti intrattenuti dallo Stato beneficiario con altri eventuali investitori pubblici o privati. Anche la cooperazione bilaterale, infatti, è condizionata dalle decisioni del Fmi e della Banca, visto che in molti casi i programmi e i progetti di aiuto vengono concordati ed attuati dai governi solo se il paese destinatario ha preventivamente raggiunto un accordo con Washington.

Anche se dal punto di vista squisitamente giuridico, l'applicazione della *cross-conditionality* non configura alcuna ipotesi di violazione di norme di diritto internazionale, sembra tuttavia inevitabile

---

ammontare limitato di risorse con bassa condizionalità a fronte di una urgente necessità di finanziamento. *Cfr*. Relazione 2009, *cit.*

[426] Ai sensi dell'art. III, par. 4, i prestiti forniti (o garantiti) dalla Banca devono essere indirizzati, salvo casi eccezionali, a progetti di ricostruzione e sviluppo. Proprio in virtù della "eccezione" appena richiamata la Banca ha potuto destinare parte delle proprie risorse anche a programmi come SALs (Structural Adjustment Loans) & SeCals (*Sector Adjustment Loans*), non specificatamente finalizzati all'attuazione di progetti specifici.

il suggerimento proveniente da più voci [427], di evitare l'attuazione di tale pratica se il reale obiettivo che si intende perseguire è il benessere dei Paesi più bisognosi. La condizionalità caratteristica del Washington Consensus, consiste come detto, nel subordinare la concessione di prestiti per finanziare programmi di aggiustamento all'attuazione di politiche prescritte dal Fmi e dalla Banca Mondiale. Un bilancio dei loro risultati insoddisfacenti ha portato tuttavia a formulare nei loro confronti una serie di critiche che possono così essere riassunte:

- Non vi è garanzia che l'appicazione anche corretta delle politiche raccomandate esplichi necessariamente gli effetti attesi. Vi possono, infatti, essere degli shock *interni*, come una guerra o una calamità naturale o *esogeni* consistenti in mutamenti nell'economia mondiale, come una caduta dei prezzi internazionali dei prodotti esportati, che impediscono il raggiungimento dei risultati sperati:
- Il monitoraggio sull'attuazione delle politiche concordate è debole. I donatori hanno incentivi a continuare il finanziamento e la sua interruzione non è quindi considerata dal beneficiario una minaccia credibile;
- le politiche e le riforme previste non sono sostenibili: il governo che ha stipulato l'accordo può essere sostituito da un altro che lo disattende, il costo sociale delle riforme determina reazioni e instabilità politica, dopo la fine del programma le politiche – seguite per ottenere i finanziamenti – vengono abbandonate;
- la condizionalità viola la sovranità del paese beneficiario e il principio di appropriabilità (*ownership*) delle riforme. La promozione di una maggiore *ownership* dei programmi di riforma, infatti, può essere valutata positivamente quale indirizzo *de facto* dell'atteggiamento del Fondo, ma non muta – da un punto di vista giuridico – la natura dei vincoli stabiliti nelle *Guidelines*, nelle quali ad esempio si ribadisce che l'Istituzione è responsabile della definizione e del controllo di tutte le condizioni di impiego delle sue risorse. Inoltre, nonostante allo Stato membro venga attribuita la "*primary responsability*" per la selezione, la

[427] Stiglitz Joseph, *op. cit.*

progettazione e l'attuazione delle sue politiche economico-finanziarie, si ricorda anche che il Fondo è "*fully responsible*" per tutto ciò che riguarda le condizioni previste nei programmi di aggiustamento;

- le politiche da adottare sono spesso basate su ipotesi astratte e non tengono conto delle condizioni specifiche dei diversi paesi, come spesso è stato detto per i prestiti del FMI. Misure restrittive del credito o delle spese pubbliche, ad esempio, opportune quando si hanno elevati livelli di inflazione, frenano la crescita e aggravano situazioni di crisi finanziaria e di depressione, se vengono imposte a paesi dove l'inflazione non è un problema grave. Riforme dirette alla privatizzazione delle imprese o alla liberalizzazione dei mercati, ispirate a principi astratti o convinzioni ideologiche, possono essere inopportune. Gli effetti sono dunque scarsi o addirittura negativi: si osserva, ad esempio che l'Africa, dopo venti anni di prestiti condizionati ha lo stesso reddito pro capite di venti anni fa e che le terapie shock prescritte alla Russia e ad altri paesi in transizione hanno avuto effetti rovinosi.

Di conseguenza, sono state proposte alcune alternative, che non escludono la condizionalità, ma ne prevedono una diversa forma. Una prima alternativa consiste nel condizionare *ex-post* l'aiuto a determinati risultati, lasciando al governo beneficiario la scelta delle politiche che ritiene più efficaci allo scopo. Il vantaggio di questa impostazione sarebbe duplice: da un lato il governo si addosserebbe il rischio relativo al successo o al fallimento delle misure adottate, e il programma sarebbe sentito come "proprio" dal governo, dato che a esso spetterebbe la scelta delle misure specifiche da adottare. Dall'altro, i fondi sarebbero erogati solo a risultati ottenuti e in tal modo vi sarebbe un forte incentivo a correggere le politiche economiche e a riformare le istituzioni, mentre i donatori avrebbero la garanzia che i loro finanziamenti sono andati a buon fine. Mentre la teoria economica propende per questa alternativa definita di "verifica dei risultati", molti *policy maker*, nel dibattito sulle forme di alternative alla condizionalità *ex-ante*, hanno portato avanti la tesi della selettività poichè meno costoso e in grado di inviare segnali ai paesi beneficiari sui criteri di allocazione. La selettività, infatti, avrebbe il beneficio di facilitare al governo beneficiario il compito di giustificare

internamente l'adozione di determinate riforme e di sostenerne l'attuazione nel tempo, poichè in caso contrario il paese rischierebbe di essere penalizzato nell'allocazione dell'aiuto. Da notare, tuttavia che la selettività non cambierebbe in sostanza i problemi di incentivi sottostanti la condizionalità ex-ante. Analogamente a questa, infatti, essa chiede un apprezzamento – da parte del donatore – della bontà delle politiche perseguite. Ciò implica un ampio grado di discrezionalità nei criteri di valutazione, in merito ai quali può ingenerarsi un negoziato tra donatore e beneficiario. Quest'ultimo, infatti, potrebbe mettere in discussione i criteri dei donatori o adottare semplicemente il pacchetto delle politiche richieste, a detrimento del principio di *ownership*.

Esite, infine, una terza opzione, recentemente resasi disponibile per i donatori, che si sostanzia nel verificare l'adozione, secondo le procedure stabilite, dei Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) da parte dei paesi beneficiari e nell'ambito della c.d. HIPC Initiative [428]. Il PRSP è il documento di programmazione nazionale di cui i governi dei paesi in via di sviluppo devono dotarsi per accendere nuovi prestiti presso le istituzioni finanziarie internazionali, per attivare la procedura di cancellazione del debito nell'ambito dell'iniziativa internazionale di riduzione del debito dei paesi poveri e per stabilire rapporti di qualsiasi natura con sempre più donatori bilaterali e multiaterali. Il PRSP è un documento programmatico multisettoriale, predisposto ogni tre anni su iniziativa dei Governi dei paesi beneficiari, in partenariato con la società civile locale e con la revisione finale delle istituzioni finanziarie, che mira a rafforzare l'efficacia e la trasparenza (*accountabiity*) delle decisioni di allocazione del biancio pubblico. I Governi dei paesi beneficiari si impegnano ad elaborare specifici piani di riduzione della povertà in partenariato con la società civile locale e i donatori, che prevedevano misure complementari di carattere macroeconomico, strutturale e sociale. Gli obiettivi perseguiti nel PRSP sono di lungo termine e richiedono uno sforzo di comprensione delle determinanti della povertà, la loro traduzione in una strategia di sviluppo caratterizzata da

obiettivi intermedi, annuali e semestrali, nonchè la verifica periodica dei risultati con l'utilizzo di appropriati indicatori. Questi a loro volta, individuati attraverso un esercizio di partenariato. Il PRSP deve integrare un'efficace strategia microeconomica e istituzionale di lotta alla povertà, con cui tutti gli aspetti di politica macroeconomica del paese, al fine di assicurarne la coerenza interna. Occorre, inoltre, prevedere in dettaglio, sin dalle fasi iniziali, i rapporti di collaborazione e l'assistenza finanziaria richiesti ai donatori, che si limitano a finanziare il programma senza interferire nella sua formulazione. Questa opportunità favorisce, inoltre, una ripartizione dei compiti tra le agenzie di sviluppo, guidata dalle specifiche necessità del paese beneficiario, anche se non offre un coordinamento vero e proprio degli interventi progettuali.

Apparentemente si tratta di una decisiva inversione di tendenza rispetto al passato. Mentre prima i donatori e le organizzazioni internazionali imponevano una serie di scelte e indirizzi di politica economica a sostegno dei propri finanziamenti, oggi si propongono scelte nazionali, adottate a seguito di un confronto con le rappresentanza locali e della società civile, con la valutazione finale del FMI e della Banca. La svolta attuatasi dal 1999 in poi, sembrerebbe essere stata epocale, tanto che, per sottolineare la rottura con le pratiche del passato è stato coniato il termine *condizionalità di processo* [429] o *nuova condizionalità* [430] anche per differenziarla da quella precedente. Ciò sta a evidenziare il fatto che i donatori si limitano a verificare il rispetto di un contenuto minimo e delle procedure stabilite per l'adozione dei PRSP, senza entrare nel contenuto dello stesso. La partecipazione della società civile e il principio di *ownership* dei paesi beneficiari sono, infatti, i punti qualificanti della nuova strategia di gestione dell'aiuto allo sviluppo. Nell'ultimo decennio le aspre contestazioni per il prezzo in termini sociali di alcuni interventi

[428] *Heavily Indebted poor Countries*, approvata nel 1996 dal FMI e dalla Banca Mondiale ed operativa dal 1999.

[429] Boughton, James M., "***Silent Revolution. The International Monetary Fund 1979–1989",*** Washington: International Monetary Fund, Working Paper 2001, consultabile sul sito: http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001.html

[430] *Cfr.*, Moshin Khan S. & Knight Malcom D., "*Fund Supported Adjustment programs and economic growth*", IMF Occasional Paper, 1995, disponibile on-line all'indirizzo: http://www.imf.org/external/pubs/paper=8532.htm.

imposti ai Paesi debitori e la stessa evoluzione del concetto di sviluppo (ormai non più valutato in termini di aumento del reddito pro-capite e del volume degli scambi internazionali), hanno spinto la Banca e il FMI a definire nuovi parametri di condizionalità che non trascurino l'importanza dell'interazione di elementi diversi da quelli economici. La condizionalità più recente, così, cerca di mitigare gli effetti negativi delle riforme strutturali prevedendo misure di carattere socio-ambientale (interventi in settori ad alto contenuto di manodopera per tutelare le fasce di popolazione più deboli; favorire progetti strutturali con scarso impatto ambietale) e di garanzie minime nella tutela della salute. Si insiste inoltre sulla trasparenza della propria azione (solo dal 2002 sui siti internet ufficiali delle due Istituzioni è possibile leggere i documenti relativi ai criteri di selezione dei Paesi Beneficiari e molte informazioni utili a capire i meccanismi di funzionamento delle stesse) e sulla responsabilizzazione delle Stato debitore circa le scelte da operare. Il nuovo concetto di condizionalità che si sta delineando è indubbiamente centrato su una maggiore flessibilità (*flex-conditionality*), sull'identificazione di risultati precisi e strettamente connessi al prestito, il tutto nel rispetto delle scelte politiche del Governo interessato. Nettamente maggiore rispetto al passato è anche il livello di coinvolgimento delle comunità locali sia nella fase di progettazione che in quella di attuazione.

Tuttavia, non mancano anche in questo caso alcune riflessioni critiche: si tratta pur sempre di una forma di condizionalità *ex-ante*, poichè la formulazione del PRSP è il presupposto necessario a ricevere gli aiuti. E' piuttosto difficile, quindi, che i donatori, prima di attivare i flussi di aiuto, non vogliano esprimere un giudizio in merito alla bontà della strategia ivi formulata. In particolare, visto l'elevato impatto della spesa pubblica sulla riduzione della povertà, i donatori vorranno vigilare sull'effettiva attribuzione di priorità a tali iniziative. Inoltre, la previsione secondo la quale il documento deve avere un cntenuto ampio, dalle riforme istituzionali alla gestione della politica macroeconomica, lascia presagire la volontà, da parte dei donatori, di nn abbandonare le tradizionali forme di ingerenza nelle poitiche di sviluppo dei beneficiari.

Altri ricercatori e molti esponenti della società civile sottolineano che i PRSP sono costruiti su precedenti ambiguità e che i *policy makers* nei paesi in via di sviluppo, non solo devono fare ciò che la Banca Mondiale e il Fondo gli raccomandano, ma adesso devono anche dare credibilità interna a tali strategie o, come sottolineato in modo polemico da alcuni autori, crederci. L'aiuto non può e non deve risolversi in una riduzione della sovranità nazionale e in una illecit interferenza dei paesi donatori. Sorge, infatti, il problema di individuare gli strumenti più adeguati che permettano di riconoscere i soggetti della società civile e garantirne un'adeguata rappresentatività e partecipazione. Ciò implica la capacità di garantire, a tutti i livelli, il rispetto del principio democratico e l'*accountability* delle scelte pubbliche.

2. OMC, Banca Mondiale e FMI a confronto con l'UE: verso una convergenza?

I diritti umani oggi sono molto più che semplici principi morali: essi sono norme codificate nel diritto internazionale. In tal senso, ogni stato membro della Comunità internazionale dovrebbe sentirsi vincolato ad un'efficace tutela di essi tanto da un punto di vista etico che giuridico.

Ciò nonostante, si è ritenuto a lungo che il rispetto del diritto internazionale dei diritti umani, non riguardasse il diritto internazionale commerciale e che gli obblighi degli Stati a rispettare i diritti fondamentali riconosciuti nei principali documenti internazionali, si limitassero ad una questione politica attinente la sovranità geograficamente limitata di ciascuno Stato. In tal senso, infatti, molti governi hanno finito col "compartimentalizzare" i loro obblighi: da un lato, in qualità di membri di Organizzazioni finanziarie come l'OMC e dall'altro come Stati parte dei Trattati sui diritti umani (tutti gli Stati oggi membri dell'OMC sono membri di almento un Trattato sui diritti umani). Con l'ingresso nell'OMC, gli Stati hanno aderito, così, ad un'agenda di liberalizzazione che non contemplava alcun riferimento ai diritti umani per il perseguimento degli obiettivi indicati nel Preambolo, eccetto un

generico "*raising standards of living and safeguarding sustainable development*", dal sapore vagamente umanitario.

Gli stessi Stati, inoltre, hanno spesso ignorato la superiorità dei diritti umani quali obblighi internazionalmente riconosciuti. L'articolo 103 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che gli obblighi assunti ai sensi dello Statuto, prevalgono su tutti gli altri obblighi, sancendosi così una vera e propria norma consuetudinaria cogente. Tra i principi della Carta Onu dai quali discendono obblighi di *jus cogens* per gli Stati e che quindi possono farsi rientrare nella sfera di applicazione dell'articolo 103 (e della regola consuetudinaria ad esso corrispondente) rientra anche il principio che impegna - in campo economico e sociale – gli Stati a collaborare in questo settore (articolo 56 Onu). Principio dal quale può ricavarsi il divieto di comportamenti che possano compromettere irrimedibilmente l'economia di altri paesi, unitamente al generale rispetto della dignità umana e del diritto umanitario (articolo 55 Onu) [431]. Ciò nonostante, il diritto commerciale sino ad oggi ha goduto di una superiorità *de facto* che non può essere giustificata ai sensi del diritto internazionale.

L'avvento della globalizzazione dell'economia e la decolonizzazione hanno aperto le porte ad una necessaria dimensione transfrontaliera del commercio e degli obblighi di ciascuno Stato tra cui il bisogno di cooperare per impedire ad un altro Stato di non rispettare in pieno i propri obblighi sui diritti fondamentali, nella ferma convinzione che ciò sarebbe servito agli interessi di tutti. Dal 1998 in poi, così, si è sviluppato un acceso dibattito su una possibile inclusione di *standards* sui diritti umani all'interno del sistema dell'Omc. Già nel maggio 1998, ad esempio, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali adottò una dichiarazione [432] nella quale invitava l'Omc a considerare maggiormente l'impatto dei diritti umani sul commercio e sugli investimenti. Nell'agosto dello stesso anno, poi, una Sottocommissione delle Nazioni Unite sulla "Promozione e Protezione dei diritti umani", adottava una risoluzione destinata a tutte le istituzioni finanziarie

[431] Conforti Benedetto, *op. cit.*, pag. 167.

multilaterali, invitandole a "ricordare che i diritti umani rappresentano l'obiettivo primario del commercio, degli investimenti e della politica finanziaria" [433].

Proprio dalle critiche mosse alla WTO e dai suggerimenti avanzati negli anni dagli studiosi, muoverà la nostra analisi, volta ad individuare i settori dell'accordo Gatt- Omc da sempre messi sotto accusa e orientata a valutare se – nel sistema normativo dell'Omc – pur in mancanza di speficiche previsioni dedicate alla tutela dei diritti umani, esistano comunque degli spazi in cui questi possano trovare fondamento e porsi come criteri vincolanti nelle condotte commerciali degli stati membri dell'organizzazione. L'importanza della garanzia dei diritti umani oggi, può ritenersi così ampia da influenzare la prassi dell'Omc al punto da spingere i suoi organi di risoluzione delle controversie ad aprirsi ad essi? La questione è di grande importanza non solo sotto un profilo etico, quanto da un punto di vista economico-commerciale perchè aiuta a chiarire se il sistema Omc consenta ad uno stato di adottare misure commerciali restrittive delle importazioni di beni prodotti nel territorio di un altro stato, al fine di reagire a gravi violazioni dei diritti fondamentali. Detto in altri termini, si tratta di capire se la "potenza" dei diritti umani sia tale da permettere a questi ultimi di prevalere sugli interessi economici.

L'Organizzazione Mondiale del commercio mira a favorire la piena liberalizzazione del commercio internazionale attraverso l'eliminazione degli ostacoli agli scambi e il divieto di comportamenti protezionistici o discriminatori degli Stati, ma è anche tristemente nota per la sua scarsa democraticità e trasparenza. Se è vero che questi due requisiti da soli non si configurano come diritti umani, è pur vero che la loro importanza non sia trascurabile. Trasparenza e partecipazione nell' Omc hanno due dimensioni: una esterna ed una interna [434]. La

[432] Dichiarazione 458, consultabile on-line sul sito:http://www.unhcr.ch/dec_458.pdf

[433] Sub-Commission of UN, documento consultabile sul sito: http://www.unhcr.ch/tbs_en.pdf

[434] La letteratura sull'Omc è molto ampia e qui se ne riporta solo una sintesi ad integrazione di quella citata alla nota 355 del presente lavoro: Gerbino Mario, "*Organizzazione Mondiale del Commercio*", in *Enciclopedia del Diritto*, pp. 650- 675; Footer Mary E., "***An Institutional and Normative Analysis of the World Trade***

trasparenza esterna si riferisce al fatto che organizzazioni non governative non hanno accesso ai lavori dell'Omc: in questo, l'organizzazione in questione è l'unica a non avere relazioni formali con le Ong. Il Segretariato dell'organizzazione possiede una specifica unità che organizza *briefings* ed eventi pubblici per le Ong, ma gli accordi che eventualmente si concludono tra Ong e Omc restano accordi *ad hoc*, rovesciabili in qualsiasi momento. Altamente criticata è anche la lista delle Ong accreditate a partecipare ai *meetings* organizzati dall'Omc: ad esempio, delle 961 Ong ammesse alla Quinta Conferenza Ministeriale di Cancun del settembre 2003, un terzo rappresentavano interessi di gruppi privati. Tra queste, ad esempio Aerospace Industries Association (AIA) e Canada Beef Export Federation (CBEF) [435].

Inoltre, l'accesso pubblico ai documenti dell' Omc è stato facilitato solo negli ultimi anni, anche se molti documenti chiave restano ancora esclusi dalla consultazione pubblica. Dibattuta è anche la questione se gli incontri della Commissione e del Consiglio dovrebbero essere aperte al pubblico e se, il meccanismo di risoluzione delle controversie previsto dall'Accordo istitutivo dell'organizzazione, dovrebbe poter ricevere input dai gruppi della società civile. In tal senso pochi progressi sono stati fatti negli anni: molti degli stati membri guardano ancora con sospetto all'azione delle Ong; altri, sono riluttanti nel rendere pubblica tutta l'attività dell'organizzazione, obiettando che la natura stessa dell'Omc rende l'organizzazione necessariamente differente da qualsiasi altro forum internazionale aperto al confronto ed al dialogo.

Sotto un profilo interno, invece, la mancanza di partecipazione e trasparenza si configura nell'esclusione di alcuni governi membri dal processo di *decision-making* dell'Omc. L'omc teoricamente ha stabilito un sistema democratico che assegna un voto a ciascun membro, ma in

---

Organization" Martinus Nijhoff Publishers, 2006, pp. 238; Jackson John H., "*International Economic Law: Complexity and Puzzles*", in *Journal of International Economic Law*, 2007, Vol. 10, pp. 3 -21;McRae Donald M., "*The WTO in International Law: Tradition continued or new frontier?*", in *Journal of International Economic Law*, pp. 27-41, 2000; Mitchell Andrew (Edition), "***Challenges and Prospects for the WTO",*** London - Cameron May Publishers, 2005, pp. 344.

[435] La lista completa è consultabile sul sito:wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/min03_ngo_e.htm

pratica, i paesi in via di sviluppo hanno molte difficoltà a partecipare come "eguali" ai paesi più "sviluppati". La causa di ciò si riscontra principalmente nel fatto che molti dei paesi più poveri non sono in grado di avere dei propri rappresentanti a Ginevra o hanno soltanto dei delegati part-time che si interessano solo di alcune problematiche.

Di contro, il Giappone, ad esempio, ha ben 23 delegati e gli Stati Uniti 14 [436]. Se a ciò si aggiunge la considerazione che i paesi più poveri sono obbligati a fare concessioni commerciali ai paesi più ricchi e che tali paesi hanno imposto l'accettazione dell'accordo Omc a chiunque ne volesse far parte come un "single undertaking" già negoziato secondo logiche alle quali i paesi sorti dopo la decolonizzazione non avevano potuto prendere parte (e che tutt'oggi non hanno possibilità di negoziare), si capisce come il principio fondamentale della democraticità, sia violato.

Alle pressioni per una maggiore inclusione nei meccanismi decisionali dell'organizzazione da parte del mondo sorto dalla decolonizzazione, si è reagito con l'istituzione dei c.d. "incontri mini-ministeriali", ai quali possono partecipare solo alcuni paesi selezionati, per evitare che le pressioni dei paesi in via di sviluppo possano ritardare o ostacolare i lavori dell'Omc [437]. Anche se tali incontri non sono parte formale del processo decisionale, essi giocano un ruolo cruciale nel determinare i temi dei futuri negoziati. Conseguentemente, le economie più sviluppate, non trovando spazi di negoziazione con le economie meno sviluppate, ripiegano sulla stipulazione di accordi bilaterali, dando vita ad un fenomeno noto come regionalizzazione delle relazioni commerciali: da tempo, gli Stati Uniti hanno scelto questa strada con

[436] *Cfr.*, Constantine Michalopoulos, "*The Participation of the Developing Countries in the WTO"*, World Bank Policy Research Paper, 1998, disponibile on-line sul sito:http://papers.ssrnc.com/sol3/papers.eng.pdf; Hirsch Mosches, "*The responsibility of International organizations towards third parties: some basic principles*", Dordrecht-Boston, Londra – Nijhoff Publications, 1995, pp. 178. David Dan Ben, "*Trade, Growth and Disparity among Nations*", Geneva – WTO paper on – line: http://www.wto.org/english/david/press00_e.pdf, 2000;

[437] *Cfr.*, Arie Reich, "*The Threat of Politicization of the World Trade Organization*", in *Journal of International Economic Law*, 2005, Vol. 26, pp. 779- 792; Collins David, "*The Wto: law, economics and politics*", in *Journal of Economic Law*, 2008, Vol. 11/3, pp. 143- 204;Charnovitz Steve, "*Transparency and Participation in the World Trade Organization*", in *Rutgers Law Review*, 2004, Vol. 5/6, pp. 127- 141

paesi come la Repubblica Domenicana, Panama, Bolivia, Colombia, Ecuador e Perù.

Oltre che nell'ambito del processo decisionale, un settore nel quale si riscontrano palesi disuguaglianze è quello che riguarda l'Accordo sull'agricoltura. In molti stati del sud del mondo (che rappresentano i 2/3 dei membri Omc) l'agricoltura è ancora la fonte di sostentamento principale: prevedere regole efficaci in tale ambito significa tutelare sia i diritti di tutti gli agricoltori che il diritto al cibo che è di fondamentale importanza per il diritto alla vita di ciascuno. Nella dichiarazione ministeriale di Doha, del 2001, i governi si impegnavano a riconoscere i bisogni dei paesi sottosviluppati, inclusi la sicurezza alimentare e lo sviluppo rurale [438].

Tuttavia, le regole Omc, di fatto, applicando rigidamente i principi del trattamento nazionale e della nazione più favorita, hanno finito con l'alimentare le cause del sottosviluppo di tali paesi. Ad esempio, per garantire un maggiore accesso al mercato si è battuta la strada della c.d. tariffazione: convertire tutte le barriere non tariffarie (esempio le quote) in tariffe fisse e di ridurre di una certa percentuale i dazi consolidati.

Inoltre, si sono stabiliti obblighi di abbattimento delle sovvenzioni alle esportazioni maggiori per i paesi industrializzati e minori per quelli in via di sviluppo (nessun obbligo in tal senso grava sui paesi meno avanzati).

Se lo scopo era quello di agevolare gli investimenti, di fatto tale sistema ha impedito ai paesi del sud di proteggere le proprie produzioni nazionali dalle importazioni dei paesi più ricchi. Per questo, il negoziato agricolo è sempre stato uno dei più tormentati: recentemente, con la Conferenza ministeriale di Hong Kong del 2005, si era deciso di eliminare tutte le sovvenzioni agricole all'esportazione entro il 2013, ma già nel luglio del 2006, il direttore generale dell'OMC – Pascal Lamy, ha chiesto la sospensione dei travaglati negoziati, affermando che "*L'unica*

[438] WTO, Doha Ministerial Declaration, 14 novembre 2001, WTO/MIN01/DIC/1par13, consultabile on-line sul sito: http://www.wto.org/english/thewto_e/minst_e/min01_e/mindecll_e.html

soluzione che mi seno di raccomandare è la completa sospensione dei negoziati in modo da spingere i partecipanti ad una seria riflessione, della quale c'è un evidente bisogno" [439].

Altro Accordo messo sotto accusa è il Trips: tutelare il diritto alla salute, significa principalmente consentire l'accesso a tutti alle medicine utili a tutelare il proprio benessere. L'Accordo Trips invece, proibisce l'accesso dei PVS ai medicinali coperti da brevetto dalle grandi aziende farmaceutiche, ostacolando così l'approvvigionamento a basso costo di talune medicine, specie quelle salvavita, dando luogo - tra l'altro - alla diffusione di fenomeni di pirateria [440]. L'accordo Trips mira sì a tutelare la proprietà intellettuale, senza la quale difficilmente si avrebbero molte importanti scoperte anche nel campo farmaceutico, ma allo stesso tempo consente delle deroghe alle sue regole. In particolare permette la c.d. "licenza obbligatoria" del brevetto, che consente la produzione dei prodotti brevettati anche da parte di imprese terze che non detengono il brevetto in questione, al fine di produrre o commercializzare prodotti analoghi a quelli tutelati da brevetto (ad esempio, nel caso dei prodotti farmaceutici, i c.d. farmaci generici). Il ricorso a tale sistema di licenze, però, è sottoposto ad una serie di stringenti condizioni, tra cui il previo tentativo di ottenere dal titolare del brevetto "una licenza volontaria": condizioni che non si applicano solo nei casi di emergenza nazionale o di circostanze di estrema urgenza. Ciò non significa, quindi, che l'accordo non possa avere un effetto al rialzo dei prezzi dei medicinali, ma

[439] Chang Seung W., "*WTO for Trade and Development Post-Doha*", in *Journal of International Economic Law*, 2007, Vol. 10, pp. 553- 572.

[440] Le critiche prendono le mosse da un caso diventato famoso ed in gran parte risolto grazie all'intervento di numerose ONG, e cioè la disputa che era insorta tra diverse multinazionali farmaceutiche ed il governo del Sudafrica circa il prezzo dei medicinali necessari per la cura dell'AIDS. Il governo sudafricano dopo aver cercato – senza peraltro trovarla – una soluzione con le imprese in questione, aveva deciso di consentire l'importazione parallela e la produzione di tali medicinali nel suo paese nonostante il fatto che tali prodotti fossero coperti da brevetto. Contro tale decisione si era levato il ricorso, presso i tribunali sudafricani, delle compagnie farmaceutiche e la minaccia di sanzioni da parte dell'amministrazione americana. Ricorso e minacce finite nel nulla. Benchè sia le minacce americane sia il ricorso delle multinazionali facessero riferimento all'accordo TRIPs, la disputa non è mai stata condotta dinanzi al tribunale OMC, ma è agevole ipotizzare che i ricorrenti avrebbero perso. Per un commento, *cfr.* Charnovitz Steve, "*Opening the WTO to Nongovernmental Interests*", in *Fordham International Law Journal*, 2000, pp. 24- 38, pp. 173 – 191.

semplicemente che l'uso delle deroghe contenute nel Trips deve essere giustificata alla luce dell'idea che l'accordo non deve costituire un ostacolo per la tutela di un valore fondamentale come la salute pubblica [441].

La situazione non migliora se ci spostiamo nel settore dei servizi (Accordo Gats): un servizio è il risultato di un'attività umana che non è un bene tangibile. La liberalizzazione del commercio dei servizi significa che i fornitori di servizi sia stranieri che nazionali possono competere tra loro nel fornire tali servizi. Se la liberalizzazione può avere ed ha avuto implicazioni per l'accesso ai servizi basilari utili al godimento di alcuni diritti umani (sanità, educazione, accesso all'acqua) e se la competitività internazionale permette l'eliminazione di forme di monopolio (incluso il monopolio pubblico), una liberalizzazione indiscriminata, di fatto apre le porte ad una gestione privata di servizi pubblici.

Le grandi multinazionali, così, subordinano ad esegenze di profitto il godimento di acqua, cibo, istruzione, sanità, a danno di tutti i paesi e le popolazioni che versano in condizioni di sottosviluppo [442].

Il diritto dei diritti umani non impone agli Stati di essere i soli fornitori dei servizi ma richiede agli Stati di garantire i servizi essenziali ai poveri, ai gruppi più vulnerabile e marginalizzati. Come sostiene Dommen Caroline "*The increasing frequency of two-tiered availability of services de facto discriminates against the most vulnerable or marginalized sectors of a population, contrary to human rights. Indeed,*

[441] Da segnalare che il 30 agosto 2003, il Consiglio Generale ha adottato una decisione per dare attuazione al par.6 della dichiarazione ministeriale di Doha sull'accordo Trips e la salute pubblica. In particolare, con tale decisione si introduce una deroga "provisioria" all'articolo 31 Trips, laddove la disposizione prevedeva che la produzione nazionale avviata in base ad un sistema di licenze obbligatorie potesse essere utilizzata "prevalentemente" per affrontare un'emergenza nazionale dello Stato che aveva emesso la licenza. Questa disposizione, infatti, non consentiva ai paesi privi di un'indistria farmaceutica nazionale di ricorrere alle importazioni del farmaco generico prodotto altrove. La decisione del Consiglio Trips autorizzava invece l'eportazione dei farmaci generici da parte dello Stato che ha concesso la licenza obbligatoria ai paesi colpiti da emergenza sanitaria, e comunque ai paesi meno avanzati inclusi nell'elenco ONU. Il 6 dicembre del 2004, il Consiglio generale dell'OMC ha reso definitiva tale modifica, ma si è ancora in attesa del completamento del processo di ratifica da parte dei paesi industrializzati, *Cfr.* David Dan Ben, "*Trade, Growth and Disparity among Nations*", Geneva – WTO paper on – line: http://www.wto.org/english/david/press2008_e.pdf.

[442] Rubini Luca, "*L'impatto del Gats sulla regolazione nazionale dei servizi di interesse generale", in Diritto del Commercio Internazionale*", 2007, Vol. 21 (2), pp. 373-412.

the non-discrimination principle, central to human rights law, prohibits discrimination on the basis of the ability to pay for basic services". [443].

Evidenziati in tal modo i diversi ambiti nei quali le regole Omc sembrano violare i diritti umani, è essenziale capire in che modo il commercio internazionale e le regole commerciali contenute nell'Accordo di Marrakesh, possano suppportare piuttosto che minacciare i diritti fondamentali. Anche in assenza di esplicite norme a tutela di tali diritti, è possibile integrare una più efficace tutela dei principi fondamentali attraverso le regole di non discriminazione e attraverso un'interpretazione estensiva delle clausole di eccezione?

Le critiche sollevate all'operato dell'Omc hanno spinto gli Stati, soprattutto nell'ultimo decennio, ad usare sempre di più le misure commerciali a loro disposizione per tutelare i diritti umani. L'assunto di base può essere visto come il rovescio della condizionalità: non concedere privilegi commerciali ed anzi interrompere le relazioni economiche con tutte quegli stati che violano i diritti umani in settori (come quelli analizzati sopra) di pertinenza dell'Omc.

Dando uno sguardo al contesto internazionale, le c.d. *trade-related human rights measures*, possono essere quelle imposte su un bene prodotto in violazione dei diritti umani fondamentali (ad esempio beni prodotti con lo sfruttamento del lavoro minorile); le sanzioni economiche autorizzate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nell'ambito del Capitolo VII della Carta dell'ONU [444] nei confronti di Stati accusati di perpetrare gravi violazioni dei diritti umani; o ancora, misure commerciali ancora più stringenti, imposte nei casi di *gross-violations* (ad esempio l'embargo, ossia l'interruzione di tutti i traffici commerciali) [445].

Ai sensi della legislazione Omc, simili sanzioni economiche dovrebbero qualificarsi come restrizioni commerciali discriminatorie, proibite pertanto sia dall'articolo 1 del Gatt che dall'articolo 11. Esse,

[443] Dommen Caroline, "*Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organization: Actors, Process and Possible Strategies*", in *Human Rights Quarterly*, Vol. 24, pp. 35-50, 2002

[444] Noti esempi sono le sanzioni economiche imposte a Iraq, Somalia, Sierra Leone.

[445] Si ricordano i casi di Haiti, Rwanda e Congo.

tuttavia, si giustificherebbero soltanto in virtù dell'articolo XXI, lettera c dell'accordo stesso, che consente agli Stati membri di non rispettare gli obblighi del Gatt per uniformarsi ai vincoli derivanti dal sistema delle Nazioni Unite e specificatamete alle misure decise ai sensi del capitolo VII [446].

Al di fuori dunque delle ipotesi di uniformità agli obblighi derivanti dal sistema onusiano, gli stati membri dell'Omc, possono ricorrere a misure economiche per tutelare i diritti umani senza violare i principi del sistema di Marrakesh? La prassi e la giurisprudenza seguiti sino ad ora, sembrerebbero condurre verso una risposta negativa.

Quando ad esempio nel 1996 lo Stato del Massachussetts decretò l'embargo contro l'attuale Stato di Myanmar (come reazione ad una lunga storia di violenze e violazione dei diritti umani) [447], l' Unione Europea ed il Giappone chiesero l'istituzione di un Panel, accusando lo Stato del Massachussetts di violare le prescrizioni fondamentali dell'accordo Gatt-Omc, in quanto l'embargo impediva i flussi commerciali con un solo paese. Il Panel fu istituito nel 1999 ma interruppe i suoi lavori l'anno successivo poichè la Corte Suprema degli Stati Uniti dichiarò incostituzionale la decisione del Massachussetts che ritirò la misura di embargo [448].

Anche la successiva giurisprudenza dell'Omc [449] si è sempre orientata in tal senso: i diritti umani non hanno mai rappresentato oggetto di condanna per un Stato parte di una controversia. Il mancato riconoscimento, quindi, di un possibile legame tra misure commerciali e diritti umani, si riflette in un più ampio *gap* esistente tra il diritto internazionale e il diritto internazionale commerciale. Come ha sostenuto

---

[446] *Cfr*. Charnovitz Steve, "*The WTO and Cosmopolitics*" in *Journal of International Economic Law*, 2004, Vol. 7, pp. 675- 681.

[447] Fitzgerald P. L., "*Massachusetts, Burma and the World Trade Organization: A Commentary on Blacklisting, Federalism, and Internet Advocacy in the Global Trading Area"*, in *Cornell International Law Journal*, Vol. 23 - 2001 – pp. 1 - 53.

[448] *Cfr.*, "*US- Measures affecting Government Procurement*", WT/DS88 consultabile on-line sul sito www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu.html.

[449] *Cfr*. a titolo di esempio i seguenti casi "Thai Cigarettes" (Thailand-Restrictions on importation and International taxes on cigarettes) DS10R/report 1990, disponibile on-line sul sito: http://www.worldtradelaw.net/reports/gattpanels/thaicigerettes.pdf; caso "The Hormone Beef", on-line sul sito: www.seattle.com/national/case22.html; caso

Thomas Cottier [450], questi due rami del diritto sembrano essersi sviluppati in uno "splendido isolamento reciproco", pur mirando entrambi a garantire "più alti standards di vita per tutti".

La questione da risolvere sembra pertanto quella di capire se gli Stati autonomamente e legittimamente all'interno del sistema OMC possano adottare misure commerciali restrittive dei flussi commerciale al fine di tutelare i diritti umani . In tal senso a venire in rilievo è l'articolo XX del Gatt (la clausola sulle eccezioni generali) che elenca una serie di specifiche tematiche che giustificano una deviazione dai principi base dell'accordo stesso. Tra queste:

a) Tutela della morale pubblica
b) Protezione della vita umana, animale, vegetale
c) Misure relative al lavoro dei detenuti
d) Conservazione di risorse naturali esauribili

Se la dottrina ha cercato di individuare proprio in tali ambiti degli spazi per una maggiore considerazione dei diritti umani, la prassi dell'Omc ha sempre mostrato un orientamento volto ad un'interpretazione molto restrittiva delle clausole di eccezione ai principi base, in quanto nel tempo, gli Stati ricorrevano a tali clausole per giustificare misure volte in realtà a tutelare le proprie industrie nazionali e non a soddisfare i reali scopi dell'articolo XX. Da qui la triste accusa che l'Omc ignora l'importanza dei diritti umani, della tutela ambientale, del diritto alla salute.

Altro aspetto problematico dell'articolo XX riguarda la sua applicazione territoriale: esso ammette eccezioni alle restrizioni commerciali solo per tutelare specifici interessi non economici e territoriali. Ciò significa che uno Stato protrà derogare ai principi base dell'accordo Gatt solo per tutelare interessi indispensabili per il suo territorio o per il suo popolo. L'applicazione extraterritoriale dell'articolo XX, non ha mai trovato riscontro nemmeno nelle giurisprudenza Omc:

"Asbestos case", on-line sul sito: http://www.policyarchive.org/handle/1027/bitstreams/1085.pdf.

[450] Cottier Thomas, *"Trade and Human Rights: a relationship to discover*", in *Journal of International Economic Law,* 2002, Vol. I, pp. 111- 132.

nel caso "*US- Tuna*" [451], ad esempio, si affermò che misure restrittive adottate da uno Stato con effetti extraterritoriali sono proibite in quanto permetterebbero agli Stati membri di determinare unilateralmente le scelte politiche di altri Stati membri con un'evidente ingerenza nella sfera di sovranità altrui. Ad analoghe conclusioni giunse il Panel nel caso "*Tuna – Dolphin II*". Eccezionalmente, nella vicenda "*Turtle – Shrimp*" [452], l'extraterritorialità di misure restrittive volte alla conservazione delle tartarughe marine, è stata ritenute legittima dal Panel poichè si trattava di una particolare specie migratoria. Contro questa giurisprudenza costante si è da più parti obiettato che il riconocimento di una valenza extraterritoriale alle eccezioni contemplate dall'articolo XX, se finalizzate a porre fine a violazioni dei diritti umani, dovrebbe sempre essere ammessa [453].

In verità, il problema dell'extraterritorialità delle norme giuridiche, è questione dibattuta anche nell'ambito del diritto internazionale generale, soprattutto in riferimento alle norme sui diritti umani. Gli obblighi degli Stati in questa materia, infatti, si "limitano" al dovere di garantire a tutte le persone presenti nel proprio territorio, il rispetto dei loro diritto fondamentali. Non ci sono obblighi di promuovere o proteggere i diritti umani al di fuori del proprio Stato. Se da un lato può osservarsi che alcune convenzioni sui diritti umani [454] contengono un obbligo generalizzato a promuovere i diritti umani attraverso la cooperazione internazionale e che la Dichiarazione delle Nazioni Unite sul diritto allo sviluppo [455] contiene un esplicito obbligo a cooperare per promuovere i diritti fondamentali a livello internazionale,

[451] "*Us- Restriction on Imports of Tuna*", DS21/r-395/155, Gatt-Panel report 1991, par.5.25, consultabile on-line sul sito:http://wto.org/Panel_report91/Us_Tuna.pdf

[452] "*Us- Import Prohibition of certain Shrimp and Shrimp Products*", WT/Ds58, Appelate Body Report, adottato il 16 novembre 1998, par.133 e seguenti, consultabile on-line sul sito:http://wto.org/Dispute_Body1998/US_SHRIMP_eng.pdf

[453] Sul punto si veda, Dhumale Rahul, Eatwell John, Kern Alexander, "*Global Governance of Financial Systems. The International Regulation of Systemic Risk*", Oxford Univeristy Press, 2005, pp. 441; Footer Mary E., "***An Institutional and Normative Analysis of the World Trade Organization"*** Martinus Nijhoff Publishers, 2006, pp. 238.

[454] In tal senso il Covenant sui diritti economici, sociali e culturali, *cit.*

[455] "*Declaration on the Right to development*", 4 dicembre 1986. *Cfr.* Risoluzione Assemblea Generale N. 41/128, consultabile sul sito: www.unhcr.ch/huridocda/huridoca/A.RES.48.141.En?Opendocument. Articoli 3 e 6.

dall'atro lato l'unica considerazione che può trarsi è che gli Stati hanno un obbligo (più etico che giuridico) ad impegnarsi nella promozione dei diritti umani quando agiscono nel contesto internazionale, nei loro rapporti politico-diplomatici e presumibilmente anche nell'ambito di organizzazioni internazionali come l'Omc. Da ciò tuttavia, non potendosi dedurre un sostanziale obbligo ad applicare extraterritorialmente il diritto nazionale sul territorio di un altro Stato, anche se giustificato dalla tutela dei valori fondamentali.

Rilevante è poi il problema di quali *standard* sui diritti umani devono considerarsi validi per gli Stati membri dell'Omc che eventualmente applichino misure commerciali restrittive. Come noto, esiste ormai un nucleo di diritti umani universalmente riconosciuti, ma ad un'attenta analisi non può sfuggire la frammentazione del sistema internazionale. Il c.d. "diritto internazionale dei diritti umani" include la dichiarazione Universale del 1948 e i due Covenant del 1966. Ad essi si aggiungono un numero rilevante di convenzioni volte a tutelare specifici gruppi ritenuti particolarmente vulnerabili come le donne, i bambini, i rifugiati.

Se è vero che tutti i membri della Wto hanno ratificato almeno un trattato sui diritti umani, non tutti i membri sono parte degli stessi trattati; inoltre, esiste sempre la possibilità di apporre riserve all'assunzione di determinati obblighi contrattuali (ad esempio la Cina e gli Stati Uniti non hanno ratificato i principali documenti sui diritti umani) e in più nonostante sia ampiamente riconosciuta l'indivisibilità, l'uguaglianza e l'interdipendenza di tutti i diritti umani, esistono ancora delle differenza *de facto*. C'è una chiara distinzione tra diritti civili e politici da un lato e diritti economici, sociali e culturali dall'altro. Ci sono differenti meccanismi di *enforcement*, diversi tipi di obblighi giuridici a carico degli Stati: se per garantire il godimento dei diritti di prima generazione, gli Stati hanno l'obbligo di astenersi dall'ostacolare il godimento di tali diritti, per quelli di seconda generazione essi devono adottare azioni positive per garantirne il pieno godimento. Inoltre, nessun trattato internazionale sui diritti umani prescrive quali misure gli Stati debano adottare per garantire il rispetto dei valori fondamentali.

Differenze esistono anche sui metodi di valutazione della conformità o meno di uno Stato con i suoi obblighi internazionali: normalmente si prevede un monitoraggio che avviene tramite l'esame di rapporti periodici, con l'eventuale conseguenza di raccomandare allo Stato ritenuto non rispettoso, di provvedere al miglioramento delle garanzie dei diritti umani sul suo territorio, confidando quindi nella "buona volontà di ciascuno".

Solo per i diritti civili e politici viene consentito anche un ricorso individuale (solo dopo aver esaurito tutti i mezzi di ricorso interni): ciò è ammesso dal Covenant sui diritti civili e politici; dalla Cedaw (Convention on the elimination of all forms of Discrimination against women) e dalla Convention on the Right of the Child (CRC) [456].

Da quanto detto si desume che, considerata la frammentarietà del contesto internazionale, appare ancora molto difficile individuare un chiaro insieme di "core human rights standards" da implementare nel sistema Omc. Vero è del resto che definire un quadro più omogeneo sui diritti umani (soprattutto sotto il profilo della previsione di sanzioni certe ed efficaci) è compito delle Nazioni Unite e non dell'Omc: qualora quest'ultima iniziasse a riconoscere al proprio interno un insieme di standards sui diritti umani, si correrebbe il rischio di assistere allo sviluppo di un parallelo sistema di diritti umani che complicherebbe ancor di più il framework internazionale.

Se la comunità internazionale vuole migliorare il rispetto dei diritti dell'uomo a livello universale deve intervenire modificando gli strumenti convenzionali che esistono già: Tuttavia, l'Omc, in quanto organizzazione internazionale di indubbia importanza, deve dare il proprio contributo, al di là della norma contenuta nell'articolo XXI. Ciò che dovrà evitarsi, invece, è il rischio che l'Omc consenta ai suoi membri la possibilità di adottare misure commerciali unilaterali a tutela dei diritti umani, senza prevedere parallelamente a ciò, un meccanismo più inclusivo dei paesi in via di sviluppo e senza inserire la possibilità di

[456] Ceccherini Eleonora, "*La tutela della dignità dell'uomo*", Editoriale scientifica, Bologna, 2008, pp. 168.

azioni unilaterali in un sistema multilaterale più democratico e trasparente.

L'unico aspetto tecnico-giuridico che resta da chiarire è se il Dispute Settlement Understanding (DSU) permetta l'applicazione di norme di diritto internazionale generale in materia di diritti umani. Ai sensi dell'articolo 3.2 del DSU, infatti, la giurisdizione del Dispute Settlement Body, è limitata alla considerazione delle previsioni contenute nell'accordo OMC che vanno interpretate in accordo con le regole consuetudinarie di interpretazione del diritto internazionale, come previsto dalla Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati [457] .

Non è chiaro se l'Organo d'appello possa avere giurisdizione nell'applicare norme sui diritti umani che necessariamente non apparteranno al diritto Omc. La prassi seguita sino ad oggi depone in senso contrario, salve rare eccezioni: ad esempio in alcuni casi lo stesso accordo Omc riconosce l'applicazione della normativa contenuta nell'Accordo sull' applicazione delle misure sanitarie e fitosanitarie, nell' Accordo sulle barriere tecniche al commercio unitamente al Codice alimentare che è uno strumento non vincolante contenente standards sul cibo.

Allo stato attuale pochissimi sono i casi in cui gli organi giurisdizionali dell'Omc hanno richiamato strumenti esterni, confermando la critica di essere un sistema chiuso ed autoreferenziale: ad esempio nel citato caso "*USA – Shrimp*" [458], l'organo d'appello fece riferimento alla CITES Convention (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora), usando le sue previsioni per determinare se le tartarughe marine fossero una "risorsa naturale esauribile". Sia il Codice Alimentare che la CITES, tuttavia, contengono chiari obblighi per gli Stati, prevedendo una dettagliata lista di norme su tutte le questioni trattate. Ciò ha reso l'uso di tali strumenti per finalità interpretative (la CITES) o l'applicazione degli stessi (il

[457] Vedi, Davey William F., "*The WTO Dispute Settlement System*", in *Journal of International Law*, pp. 15- 28, 2000.
[458] Vedi nota 445 del presente paragrafo.

Codice) molto più semplice per un sistema chiuso e selettivo come quello Omc.

In mancanza, quindi, di chiari standards normativi internazionali, difficilmente il sistema giurisdizionale dell'OMC si aprirà ad accogliere fonti normative diverse dalla propria [459].

Se queste sono le problematiche che legano a doppio filo il diritto internazionale generale ed il diritto internazionale commerciale sul problema dei diritti umani, uno sguardo va adesso rivolto alle principali posizioni dottrinali.

Gli studiosi [460], hanno anzitutto avanzato l'ipotesi di un' interpretazione estensiva del citato articolo XX. Ad esempio, "tutelare la vita umana" (lettera b), potrebbe significare restringere le importazioni di prodotti provenienti da quei paesi che violano i diritti umani fondamentali, ad esempio non rispettando i diritti dei lavoratori, o sfruttando il lavoro minorile. Il sistema OMC vieta un trattamento differenziato per i prodotti similari (Like product) e la similarità va valutata in virtù della funzione e dell'uso finale che il bene avrà sul mercato. Poichè il lavoro umano contenuto in un prodotto, attiene semmai al processo produttivo e ai metodi di produzione e non certo all'uso finale del bene, per l'Omc la violazione dei diritti umani non può essere presa in considerazione per violare il principio dell'articolo III.

Proprio la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori (*core labour standards*) ha assunto, una crescente importanza negli ultimi anni. Tali diritti, infatti (identificati con la Dichiarazione sui diritti fondamentali dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro [461] del 18

[459] Busch Marc L. & Relc Krzysztof J., "*Does the Wto need a Permanent body of Panelists?*", in *Journal of Economic Law*, Vol. 12/3, 2009, pp. 579 – 594.

[460] *Cfr.*, Cass Deborah Z., "*The 'Constitutionalization' of International Trade Law: Judicial Norm- Generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade*", in *European Journal of International Law*, 2001, Vol.39, pp. 39-51;Cass Deborah Z., "*The Costitutionalization of the World Trade Organization: Legitimacy, Democracy and Community in the International Trading System*", Oxford University Press, 2005, pp. 293. Broude Tomer, "*The Rule(s) of Trade and the Ethos of Development: Reflections on the Functional and Aspirational Legitimacy of the WTO*", in *Columbia Journal of Transnational Law*, 2006, Vol. 4, pp. 221- 234; Baetens Freys, "*Human Rights and International Trade*", in *Journal of International Economic Law*, 2008, Vol. 11/1, pp. 522 – 578.

[461] L'Oil nel 1945 è diventata la prima agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Essa presenta una struttura tripartita che si basa su tre organi fondamentali: i) la *Conferenza*

giugno 1998 nella libertà di associazione e di organizzazione sindacale, nel divieto assoluto del lavoro forzato e di quello minorile e nell'eliminazione di ogni forma di discriminazione del lavoro), costituiscono quel nucleo di diritti umani fondamentali dei lavoratori, il cui rispetto dovrebbe essere garantito dagli Stati a prescindere dal livello di sviluppo di ogni Paese. La violazione dei *core labour standards*, infatti, oltre ad integrare una violazione di diritti umani fondamentali provoca gravi pregiudizi al commercio internazionale, permettendo l'immissione nei mercati occidentali di prodotti fabbricati con costi bassissimi di manodopera, dotati di un vantaggio comparativo. Tuttavia, come è stato affermato dalla Commissione europea nella comunicazione del 14 febbraio del 1996 [462], "*se è impensabile privare i Paesi in via di sviluppo dal vantaggio comparativo rappresentato dal basso costo della manodopera, alcune prassi come il divieto di associarsi liberamente e l'impiego di manodopera forzata non sono giustificabili in termini di livello di sviluppo economico".*

Nonostante le procedure di controllo del rispetto dei *core labour standard* in sede OIL abbiano un forte valore dichiarativo e morale, va sottolineato come non sia prevista alcuna sanzione nei confronti dello Stato trasgressore. Pertanto il ruolo dell'OIL, in materia di promozione e controllo di standard minimi di trattamento dei lavoratori, riconosciuti a livello universale, trova un forte limite nella mancanza di misure volte a sanzionare l'inosservanza da parte degli Stati membri delle raccomandazioni adottate dagli organi OIL.

Internazionale del Lavoro che è composta da quattro delegati per ogni Stato membro (due del governo, uno per gli imprenditori e uno per i sindacati) ciascuno con diritto di voto indipendente. La Conferenza ha il compito di definire le politiche e i programmi dell'organizzazione e si riunisce una volta all'anno a Ginevra nel mese di giugno; ii) il *Consiglio di Amministrazione* che è composto da ventotto delegati per ogni Stato membro (quattordici rappresentanti della categoria degli imprenditori e quattordici della categoria dei sindacati) con la funzione principale di gestire e coordinare l'attività della Conferenza; iii) *l'Ufficio Internazionale del Lavoro*, sempre con funzioni operative e sede a Ginevra. OIL è la sigla italiana dell'organizzazione, nota a livello internazionale con la sigla ILO (Internazional Labour Organization) e BIT (Bureau International du Travail). Per un approfondimento si veda Draetta Ugo e Fumagalli Meraviglia Marinella, "*Il diritto delle organizzazioni internazionali*", Milano, 2005, pp. 296.

[462] Com 14 febbraio 2006, consultabile on-line sul sito:http://europeanrights.eu/getFile.php?eug_2006.pdf

In dottrina [463], c'è chi ha cercato di superare tale limite facendo riferimento alle norme e alle procedure del sistema OMC al fine di poter sanzionare il mancato rispetto dei *core labour standard*. Secondo tale corrente di pensiero, proprio l'art. XX del Gatt 1947, legittimerebbe per gli Stati membri la possibilità di rifiutare l'ingresso nel proprio territorio di merci fabbricate senza il rispetto di forme di assistenza e di previdenza del lavoratore.

Tuttavia, l'orientamento prevalente in dottrina non ritiene ammissibile far discendere l'esistenza della c.d. clausola sociale internazionale dall'art. XX del Gatt (lett. *b* o *e*).

Da un lato, è da evidenziare positivamente l'impegno dei membri OMC al rispetto e alla promozione dei *core labour standard* così come riconosciuti dalle Convenzioni OIL. La dichiarazione ministeriale di Singapore [464], infatti, atto conclusivo della prima conferenza OMC del 1996, ha riconosciuto formalmente l'esigenza per gli Stati membri di garantire l'osservanza dei diritti sociali dei lavoratori, rifiutando ogni intento protezionista e affermando la competenza dell'OIL a trattare di questi temi. In seguito, l'OIL, nella *Dichiarazione sui diritti e principi fondamentali sul lavoro* nel 1998, riprendendo il testo della Dichiarazione ministeriale di Singapore, ha affermato che i diritti umani fondamentali dei lavoratori, quali il diritto di associazione e di contrattazione collettiva, l'eliminazione del lavoro forzato e dello sfruttamento del lavoro minorile e il principio di non discriminazione nel lavoro non devono essere utilizzati con fini protezionistici.

Dall'altro lato, tuttavia, la comunità internazionale appare da tempo schierata in due parti: ad un'estremo, vi sono gli Stati più

---

[463] *Cfr*. Charnovitz Steve, "*Opening the WTO to Nongovernmental Interests*", in *Fordham International Law Journal*, 2000, pp. 24- 38, pp. 173 – 191; Di Turi Claudio, "*La liberalizzazione dei flussi commerciali internazionali del lavoro e promozione della dignità umana*", in *Diritto del Commercio e degli scambi internazionali*, 1998, Vol.3, pp. 75-89; Blengino Chiara, "*La dimensione sociale del commercio internazionale*", in *Studi di diritto internazionale dell'economia* (a cura di), Porro Giuseppe – Giapicchelli – Torino, 2006, pp. 167; Jerve Alf Morten, "*Social Consequences of development in a human rights perspective: lessons from the World Bank*", in *Human Rights in development*, 1998, pp. 5-35.

[464] Dichiarazione Ministeriale di Singapore, 9-13 dicembre 1996, WT/MIN/96/DEC, consultabile sul sito:http://www.wto.org/english/thetwo_e/minist_e/min96_e/wtodec_e.htm

industrializzati e potenti che sottolineano l'importanza dell'inserimento della clausola sociale nel sistema OMC, primi fra tutti gli Stati Uniti e l'Unione europea, e, dall'altro, vi sono i maggiori PVS, quali India, Egitto, Pakistan, Indonesia, Cina, Brasile, Sudafrica e Singapore che si oppongono fortemente all'inserzione di tale clausola. Secondo i PVS, infatti, il rispetto dei *core labour standard* comporterebbe un notevole aumento dei costi del lavoro, tali da renderli meno competitivi sul mercato, se si considera che i punti di forza delle economie di tali paesi sono principalmente legati al basso costo della manodopera.

Inoltre, secondo tali Stati, il richiamo alla clausola sociale internazionale da parte degli Stati più industrializzati nasconderebbe in realtà finalità protezionistiche più che essere diretto a tutelare i diritti fondamentali dei lavoratori [465].

Nella prassi internazionale per far fronte a questa situazione si è dato avvio ad un meccanismo di tipo premiale che comporta una serie di vantaggi commerciali a favore delle merci di quegli Stati che si mostrano rispettosi degli standard sociali richiesti, senza prevedere sanzioni economico-finanziarie per quei Paesi che commettono *social dumping*.

Con l'espressione *social dumping* si suole indicare quel fenomeno che comporta effetti distorsivi del commercio internazionale a causa dell'importazioni di merci provenienti da PVS non rispettosi dei diritti sociali dei lavoratori, con costi di produzione ben inferiori a quelli europei ed americani [466].

Sono stati identificati una serie di effetti negativi derivanti da tale fenomeno quali: i tagli alla spesa sociale a favore di programmi diretti alla formazione della forza lavoro nei PVS; una sorta di gara al ribasso di norme a protezione sociale al fine di attirare gli investitori stranieri;

---

465 Stern Robert M. & Terrell K., "*Labor Standards and the World Trade Organization*", Paper disponibile on-line sul sito: http://www.fordschool.umich.edu/rsi_e/workingroups/Paper476-500/r499.pdf, 2005**;** Slaughter Matthew & Swagel Philip,"*Does Globalization Lower Wages and Export Jobs*?", Paper consultabile on-line sul sito:http://www.imf.org/external/pubs/issues11.pdf, 2007; OECD Publications, "*Trade, Employment and Labour Standards: A Study of Core Workers' Rights and International Trade*", Paris (1996).

466 Ghera Edoardo, "*Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*", in *Diritto delle Relazioni Internazionale*, 2001, Vol. 2, pp. 133-141.

aumento dei tassi di disoccupazione nei paesi industrializzati a causa della delocalizzazione della manodopera a basso costo nei PVS; violazione di diritti umani fondamentali quali i principali diritti dei lavoratori identificati nei *c.d. core labour standards* [467]. In mancanza di un chiaro quadro multilaterale, tuttavia, i segnali più positivi arrivano dalle esperienze condotte unilateralmente da singoli stati o gruppi di Stati.

Un significativo modello in materia, ad esempio, è offerto dall'esperienza nord-americana che accanto all'Accordo di libero scambio tra USA, Messico e Canada (NAFTA) ha affiancato un accordo di cooperazione sul lavoro, il *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC), che prevede una procedura di sorveglianza e di cooperazione tra le parti in base alla quale vengono adottate delle vere e proprie sanzioni finanziarie nei confronti dei Paesi non rispettosi delle proprie norme giuslavoristiche. Più precisamente nel NAALC sono previste tre diverse procedure di controllo a seconda delle diverse categorie di diritti.

I diritti relativi alla libertà di associazione e di organizzazione sindacale possono essere oggetto solo di discussioni. I diritti che concernono il divieto di ogni forma di lavoro forzato, di discriminazione sul luogo del lavoro e sulla protezione dei lavoratori migranti possono essere oggetto di procedure di inchiesta. Infine, in relazione al divieto di lavoro infantile, al diritto di sicurezza e salute sul lavoro e al diritto sulla retribuzione minima possono essere inflitte delle sanzioni pecuniarie in caso di violazioni dell'accordo.

Condizione *sine qua non* per la clausola sociale del NAALC è la prova di un vantaggio concorrenziale per lo Stato trasgressore. Come è stato correttamente osservato da alcuni studiosi [468], tale procedura, più che a assicurare il rispetto di uno standard minimo di trattamento sociale

[467] Mazzoni Alberto, "*Globalizzazione, commercio internazionale e giustiziabilità di pretese private fondate su norme internazionali*", in *Rivista del diritto del Commercio internazionale*, 2006, Vol. II, pp. 259-267.

[468] Granger Clotilde & Siroen Jean Marc, "*Core Labour Standards in Trade Agreements: from multilateralismi to bilateralism*", in *Journal of World Trade*, Vol. 40, 2006, pp. 813 – 836.

dei lavoratori, come nei sistemi OIL e OMC, mira a garantire l'effettività dei singoli standard sociali degli Stati parti dell'accordo.

Un altro importante modello americano è rappresentato dall'accordo di libero scambio del 27 luglio 2005 tra Stati Uniti e i Paesi del Centro America (Costa Rica, Reppublica Domenicana, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicaragua). L'accordo, noto come CAFTA, dedica una particolare attenzione ai diritti dei lavoratori e alla cooperazione in materia di lavoro tra le Parti contraenti. Già nel Preambolo, infatti, si afferma l'esigenza per gli Stati di promuovere un integrazione economica e sociale dei propri territori al fine di migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei propri cittadini. Nel CAFTA è sancito l'obbligo per gli Stati di rispettare i diritti sociali fondamentali garantiti dal diritto internazionale, ed il divieto di applicare standards di trattamento sociale inferiori a quelli previsti dalle Convenzioni OIL, quali, ad esempio, il diritto di organizzazione e di contrattazione collettiva, il divieto del lavoro forzato, lo sfruttamento del lavoro minorile ecc.

Qualora le Parti non rispettino gli obblighi sanciti nell'accordo, l'art. 16 al punto 2, prevede l'attivazione di una apposita procedura diretta, per un verso a sanzionare la parte inadempiente, e per l'altro a garantire agli interessati l'effettività della tutela giudiziaria dei propri diritti. A tal fine l'Accordo prevede anche la costituzione di un *Consiglio per gli affari sociali* (*Labour affaire council* - LAC) con il compito di verificare periodicamente l'osservanza delle norme da parte degli Stati, al fine di assicurare e rafforzare il rispetto degli standard sociali nazionali.

L'esperienza americana rappresenta un importante modello per la comunità internazionale in materia di promozione e rispetto dei *core labour standard* riconosciuti a livello internazionale. I meccanismi sanzionatori previsti dal NAALC e dal CAFTA consentono, infatti, di tutelare il mercato del lavoro nazionale contro le prassi socialmente scorrette poste in essere dalle aziende [469].

[469] Rynberg G. & Qalo V., " *Labor Standards in US and EU Preferential Trading Arrangements*", in *Journal of World Trade*, 2006, pp. 626-650.

Alla luce di quanto detto, sembra davvero ancora lontana la possibilità dell'inserimento della clausola sociale in un sistema commerciale multilaterale come quello dell'OMC: in aree caratterizzate dalla mancanza di infrastrutture e servizi pubblici essenziali, da attività agricole e manifatturiere spesso condotte su base familiare, ed in generale da una produttività del lavoro che si mantiene a un livello particolarmente basso, appare utopistico sperare che i governi dei PVS accettino il rispetto di standard minimi di trattamento sociale dei lavoratori [470].

Per affrontare realisticamente tale problema, al fine di tutelare il mercato nazionale contro le prassi socialmente scorrette poste in essere dalle aziende multinazionali che subappaltano parte delle loro produzioni a aziende locali non rispettose dei *core labour standard*, senza privare, peraltro, i PVS del vantaggio comparativo, legittimo, rappresentato dal basso costo della manodopera, una soluzione potrebbe risiedere nel far riferimento direttamente agli attori privati coinvolti (produttori, investitori e consumatori), piuttosto che alle politiche governative.

Così, quando si tratti di imprese a conduzione familiare di piccole dimensioni o di associazioni di piccoli agricoltori o artigiani locali che avviano progetti favorevoli allo sviluppo economico e sociale di aree particolarmente svantaggiate, l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA, *International Development Association*) potrebbe incentivare attraverso piccoli finanziamenti e agevolazioni commerciali l'impegno di tali attori a rispettare i diritti sociali fondamentali, ad iniziare dal divieto di sfruttamento del lavoro minorile e dall'uso del lavoro forzato.

---

[470] Sul punto, Steger Debra P. "*The World Trade Organization: A New Constitution for the Trading System*", in Bronckers Marco & Quick Reinhard (Editions), "***New Directions in International Economic Law: Essays in Honour of John H. Jackson"*** - The Hague: Kluwer Law International – 2000, pp. 153;
Steger Debra P., "*The future of the Wto: the case for Institutional reform*", in *Journal of International Economic Law*, 2009, Vol. 12/4, pp. 803 – 833.Steger Debra P. (Editor), "*Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century*", 2010, pp. 492, disponibile on-line sul sito International Development Research Centre, all'indirizzo: http://www.idrc.ca/openbooks/ 455-0.

D'altra parte, le aziende multinazionali dovrebbero essere obbligate, attraverso l'imposizione di regole vincolanti, a garantire il rispetto dei *core labour standard* da parte delle imprese a cui subappaltano le loro produzioni; e, qualora le imprese sub appaltatrici non si attenessero a tali disposizioni, potrebbero essere comminate delle sanzioni di natura economica da un apposito organismo creato *ad hoc* in seno all'OIL.

I consumatori, infine, dovrebbero essere posti sempre nella condizione di poter riconoscere i prodotti fabbricati nel rispetto di tali diritti fondamentali dei lavoratori attraverso i c.d. *programmi di social labelling* [471]. Tali programmi hanno lo scopo di informare il consumatore sulle condizioni sociali di produzione del bene e presentano tutti le seguenti caratteristiche: presenza di un marchio a garanzia del rispetto di determinati standard nella produzione dei prodotti; previsione di procedure di controllo dirette a garantire che nella sostanza tali standard siano stati effettivamente rispettati; campagne di publicizzazione per informare i consumatori dell'importanza sociale di tali prodotti; una percentuale dei fondi raccolti dalle vendite dei prodotti viene destinata a migliorare le condizioni di vita e di lavoro nelle regioni dove avviene la produzione.

In un'ottica comparata, uno sguardo alla politica di cooperazione allo sviluppo messa in campo dall'Unione Europea, rivela indubbiamente dei meccanismi molto più efficaci di quelli attuati dall'OMC (o auspicati dalla dottrina) in riferimento ad una maggiore tutela dei diritti sociali [472]. Come notato nel secondo capitolo del presente lavoro, infatti, a partire dagli anni novanta, l'Unione europea inserisce in ogni accordo commerciale di cooperazione allo sviluppo (i c.d. accordi di terza

[471] Sul punto *cfr.*, Perulli Alberto., "*Diritti sociali e libertà economiche*", in "*Governance globale e diritti dell'uomo*", (a cura di), Nordio M. E Possenti V., 2007; La Porta Salvatore, "*I diritti del consumatore fraterno nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo*", in *Rivista Italiana di diritto Pubblico comunitario*, 2006, Vol. 5, pp. 865 – 891.

[472] Van den Bossche Peter & Iveta Alexovicová, "*Effective Global Economic Governance by the World Trade Organization*" in *Journal of International Economic Law*, 2005, Vol. 8, pp. 667- 689. 4Weiss Friedl, "*Transparency as an Element of Good Governance in the Practices of the EU and the WTO*", *Fordham International Law Journal*, 2007, Vol. 30, pp. 1545 – 1564.

generazione) una clausola essenziale sui diritti dell'uomo, in virtù della quale i benefici previsti dall'accordo vengono sospesi in caso di violazione di detti diritti. Tale clausola, riferendosi in via generale ai diritti dell'uomo, contempla anche i diritti fondamentali dei lavoratori per cui, in caso di violazione di questi diritti, l'Unione europea, in base all'art. 60 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, può sospendere l'accordo di cooperazione allo sviluppo.

In relazione al tema delle preferenze generalizzate [473], inoltre, già da tempo l'Unione europea attribuisce determinati vantaggi commerciali e fiscali, quali, ad esempio, la totale o parziale riduzione dei dazi doganali per alcune tipologie di prodotti, ai PVS che siano rispettosi dei principali *core labour standards*. Riguardo a tale aspetto molto interessante risulta il nuovo regime speciale d'incentivazione per lo *sviluppo sostenibile* e il *buon governo* introdotto dal Regolamento CE n. 732/2008 relativo al SPG per il periodo 1 gennaio 2009 - 31 dicembre 2011. Tale regime può essere concesso solo a quei paesi che abbiano ratificato ed effettivamente applicato le sedici Convenzioni fondamentali dell'ONU e dell'OIL.

Non è quindi sufficiente che gli Stati in questione abbiano adattato le proprie legislazioni interne alle norme di alcune convenzioni internazionali sui diritti dei lavoratori e sull'ambiente, così come prevedeva il precedente regolamento n. 2501/2001 [474]. Inoltre, i PVS per

[473] Grazie al Sistema delle Preferenze Generalizzato, cioè grazie all'assenza dei dazi doganali, i prodotti beneficiari dei PVS possono competere nel mercato internazionale aumentando il numero delle esportazioni e dunque dei livelli produttivi nei PVS favorendo così il loro sviluppo economico e sociale. Per impulso dell'UNCTAD, la Comunità economica europea è stata la prima ad applicare il Sistema di Preferenze Generalizzate nel 1971. *Cfr.,* Reg. CE 2501/2001 del Consiglio del 10 dicembre 2001, in GUCE L 346, p. 1 ss ove all'all. II è contenuto l'elenco dei prodotti beneficiari delle preferenze tariffarie. Più precisamente il Reg. distingue tra prodotti sensibili e prodotti non sensibili, a seconda del loro grado di competitività con i
prodotti originari degli Stati membri. I "*prodotti sensibili*" originari degli Stati beneficiari possono
godere solo di riduzioni dei dazi, mentre i "*prodotti non sensibili*" godono di un esenzione totale dei
dazi della tariffa doganale comune.

[474] *Cfr*., art. 9 del Reg. 980/2005 e art. 8 Reg. 732/2008 ove si afferma che "*il regime speciale*
d'incentivazione può essere concesso a quei paesi che abbiano ratificato ed effettivamente applicato
le convenzioni di cui all'allegato III"

poter beneficiare del regime speciale d'incentivazione devono impegnarsi a sottoporsi periodicamente alle procedure di controllo previste per il rispetto di tali convenzioni. Al riguardo, il nuovo schema di preferenze tariffarie introdotto con il regolamento comunitario n. 980/2005 stabilisce dei requisiti ben precisi e obiettivi per poter beneficiare delle preferenze tariffarie speciali, limitando in tal modo la flessibilità del sistema precedente.

In secondo luogo, il nuovo regime attribuisce dei vantaggi maggiori, in termini di sgravi fiscali rispetto ai regimi precedenti. Viene prevista, infatti, la totale esenzione dai dazi doganali anche per i prodotti "sensibili" [475].

Il nuovo regolamento prevede la possibilità di revoca temporanea del regime preferenziale nei seguenti casi: qualora lo Stato beneficiario violi in modo grave e sistematico uno dei principi delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani e diritti sociali dei lavoratori sulla base delle conclusioni dei pertinenti organismi di controllo e nel caso di gravi carenze dei controlli doganali in materia di droga o d'inosservanza delle convenzioni internazionali in materia di riciclaggio di denaro sporco [476]. Inoltre, l'art. 15, paragrafo 2 del regolamento prevede un ulteriore ipotesi di revoca temporanea del regime speciale d'incentivazione allorché la legislazione nazionale del paese beneficiario

[475] Vedi, art, 9, par. 1, lett. d) Reg. 980/2005 e art. 8, par.1 lett. b) del Reg. 732/2008 ove si dichiarache gli Stati beneficiari debbono impegnarsi a mantenere la ratifica delle convenzioni e delle misure diattuazione e accettare che l'applicazione delle suddette convenzioni sia periodicamente soggetta a verifica e a riesame da parte degli organismi internazionali preposti al controllo.(V. art. 8 par.1 Reg. 980/2005 e art. 7 par. 1 Reg. 732/2008). *Cfr.,* MAGI Laura, *Il nuovo sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea*, in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 2006, Vol.2, p. 559 - 568. Secondo l'autore tale previsione è da ricondursi al fatto che col nuovo regime speciale d'incentivazione per lo sviluppo sostenibile e il buon governo è richiesto uno sforzo maggiore ai PVS che hanno l'obbligo di rispettare allo stesso tempo i diritti umani, i diritti sociali fondamentali, il buon governo e l'ambiente. In precedenza, invece uno Stato poteva ottenere dei vantaggi commerciali e fiscali previsti dal regime speciale sui diritti dei lavoratori senza, ad esempio, impegnarsi in materia ambientale.

[476] Vedi, art 15 del Regolamento 732/2008, par. 1 che prevede la possibilità di revoca temporanea delle preferenze tariffarie anche nel caso di pratiche commerciali sleali, gravi e sistematiche, che comportino un pregiudizio per l'industria comunitaria e nel caso di violazioni gravi e sistematichedegli obiettivi delle organizzazioni in materia di pesca di cui la Comunità fa parte (art. 16 Reg.580/2005).

non incorpori più le convenzioni ratificate o le stesse non siano effettivamente applicate [477].

In terzo luogo l'Unione europea promuove il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori attraverso la diffusione della pratica del commercio equo e solidale nel mondo. L'Unione definisce il commercio "*equo e solidale*" come: "*un partenariato commerciale, basato sul dialogo, la trasparenza e il rispetto, finalizzato ad ottenere una maggiore equità nel commercio internazionale. Contribuisce allo sviluppo sostenibile offrendo migliori condizioni commerciali ai produttori e ai lavoratori marginalizzati e garantendone i diritti, in particolare nel Sud. Le organizzazioni del commercio equo e solidale (supportate dai consumatori) si impegnano attivamente per sostenere i produttori, sensibilizzare l'opinione pubblica e promuovere modifiche delle regole e delle pratiche seguite nel commercio internazionale*".

Il commercio equo e solidale contribuisce dunque a realizzare gli obiettivi di cooperazione allo sviluppo di cui all'art. 208 del Trattato sul FUE (ex art. 177 del TCE), al fine di favorire lo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi più svantaggiati e di eliminare la povertà globale. Inoltre, il *fair trade* promuove il rispetto dei diritti sociali dei lavoratori e la tutela dell'ambiente, prevenendo così l'insorgere di fenomeni di *social dumping* [478].

---

[477] Vedi., art. 15 par. 2 del Regolamento 732/2008 che dichiara: "*Il regime speciale d'incentivazione può essere revocato temporaneamente per tutti o alcuni prodotti inseriti nel presente regime e originari di un paese beneficiario, in particolare se la legislazione nazionale non ingloba più le convenzioni di cui all'allegato III che sono state ratificate in ottemperanza delle disposizioni dell'articolo 8, paragrafi 1 e 2, o se tale legislazione non è effettivamente applicata".*

[478] Si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al ComitatoEconomico e Sociale europeo "*Contribuire allo sviluppo sostenibile: il ruolo del commercio equo esolidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità"*, del 5 maggio 2009, Allegato I, che richiama la definizione del Fair Trade della Carta dei criteri del commercio equo e solidale del gennaio 2009, elaborata dalla *Fairtrade Labelling Organization* (FLO) e dalla *World Fair Trade Organization* (WFTO), consultabile sul sito:http://eur-lex-europa.eu/lexuriserv.do?uri-COM:2009:0215:it:pdf. Nel nostro ordinamento viene di regola utilizzata come definizione di Fair Trade quella contenuta nella "Carta Italiana dei criteri del commercio equo e solidale", (art. 1) approvata dall'Associazione "Assemblea Generale Italiana del Commercio equo e solidale" (AGICES) in base alla quale il commercio equo e solidale è definito come un approccio alternativo al commercio internazionale che promuove la giustizia sociale ed
economica, lo sviluppo sostenibile e il rispetto per le persone e l'ambiente, attraverso il commercio, la sensibilizzazione dei consumatori, l'educazione e l'azione politica.

Nel maggio del 2009, è stata adottata una seconda comunicazione da parte della Commissione che sottolinea gli sviluppi che hanno caratterizzato il commercio equo e solidale nell'ultimo decennio: in tale comunicazione si enunciano i principi su cui si fonda il *fair trade*, i c.d.*Criteri del commercio equo e solidale*, individuati per la prima volta nella relazione del Parlamento europeo del 2006 *sul commercio equo e solidale e lo sviluppo*.

In primo luogo, deve essere accordato un prezzo equo al produttore che corrisponda a un salario giusto, in grado di coprire i costi di una produzione sostenibile e il costo della vita nel PVS in cui egli risiede. Per le merci, come il caffè o il cacao, il cui prezzo è fissato a livello internazionale, è stabilito un prezzo minimo in grado di assicurare ai produttori un reddito superiore al prezzo mondiale delle derratevendute. Ciò consente ai produttori di introdurre condizioni favorevoli agli imprenditori agricoli, ai lavoratori salariati e a tutela dell'ambiente. In tal senso, il commercio equo e solidale offre ai produttori dei PVS condizioni più favorevoli, in termini di guadagno, sbocchi commerciali, e rispetto degli standard minimi di tutela sociale e ambientale. L'obiettivo principale del *fair trade* è proprio di promuovere uno sviluppo economico e sociale sostenibile partendo dalla base, ovvero dai piccoli produttori, soprattutto artigiani e agricoltori, che spesso vivono in zone rurali di periferia e non producono in quantità sufficiente per esportare direttamente; pertanto essi dipendono da intermediari sia per la vendita dei prodotti che per l'assunzione di credito.

Di particolare rilievo è il ruolo del consumatore finale, che grazie all'acquisto di uno o più prodotti del commercio equo e solidale può elevare il tenore di vita dei produttori nei PVS. A tal fine il consumatore deve essere informato al meglio della disponibilità dei prodotti *fair trade* e del significato dei diversi marchi del commercio equo e solidale, attraverso l'attuazione di appositi sistemi di certificazione ed

etichettatura che accertano la presenza di determinate caratteristiche etiche ed ecologiche [479].

L'ulteriore passo da compiere sarebbe l'adozione a livello europeo di un marchio sociale unico che contribuirebbe a promuovere sempre più il rispetto degli standards minimi di trattamento sociale dei lavoratori, eliminando la confusione tra i consumatori, generata dalla plurità di etichette sociali [480].

Se ci soffermassimo ad un generico esame della tutela dei diritti umani nella politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea, non potremmo che dedurne conclusioni positive: dall' inserimento delle prime clausole di condizionalità democratica, all'attuazione di un sistema sempre più attento ai diritti di nuova generazione, come quelli sociali, il percorso dell'Unione Europea sembrerebbe confermare l'esistenza di un diritto umano allo sviluppo.

Tuttavia, può da sola, l'azione di un attore regionale determinare l'esistenza di un diritto che dovrebbe pretendersi come universale? In tal senso, il contributo che le altre Organizzazioni Internazionali - specificatamente quelle finanziarie multilaterali – hanno dato e continuano a dare, segue la stessa direzione dell'Unione Europea o questa rimane un modello da imitare?

Molti studiosi si sono interrogati su questo punto, giungendo principalmente a due posizioni: da una parte, gli "europeisti", affermano che il modello europeo sulla tutela dei diritti umani, non potrà mai essere

---

[479] Vi sono due principali organismi internazionali che certificano le organizzazioni per il commercioequo e solidale nel mondo: la *Fair trade Labelling Organizations-International* (FLO-I) e la *WorldFair Trade Organization* (WFTO). Tali enti normativi hanno elaborato nel gennaio 2009 la "*Carta deicriteri del commercio equo e solidale*". Tutte le norme relative al commercio equo e solidale sonostate emanate per impulso dell'ISEAL, ovvero *dell'Alleanza internazionale per l'accreditamento el'etichettatura sociale e ambientale* che è una collaborazione formale dei più rilevanti organismi internazionali che si occupano principalmente di questioni sociali e ambientali. In tal senso, Allegato I,Comunicazione della Commissione "*Contribuire allo sviluppo sostenibile: il ruolo del commercioequo e solidale e dei programmi non governativi in ambito commerciale a garanzia della sostenibilità"*, del 5 maggio 2009, cit.

[480] Montanari Francesco, "*Sviluppo sostenibile, certificazione ed etichettatura: il ruolo dellaComunità europea",* in *Commercio internazionale sostenibile,* Bologna, 2003, p. 191- 212, ove l'autore afferma che: "La creazione di un profondo legame tra commercio, ambiente e diritti sociali (attraverso la certificazione e l'etichettatura) non solo contribuisce ad arricchire la loro tradizionale funzione, ma li rende altresì una delle esperienze più rilevanti nell'ambito del *fair trade".*

applicato da nessun altro attore globale. Ciò alla luce di considerazioni storiche, politiche, filosofiche e culturali che hanno contribuito a creare un "substrato umanitario" così forte da non poter essere ignorato. Dall'altro lato, gli "internazionalisti", ben consapevoli della portata universale che i diritti umani hanno assunto oggi, propendono per una riforma sostanziale delle principali organizzazioni internazionali. Nel corso del presente lavoro ci siamo dedicati alle istituzioni finanziarie internazionali, perchè la loro azione nell'ambito delle relazioni commerciali multilaterali è la più utile a cogliere quel nesso lanciato dalla globalizzazione tra diritto internazionale dell'economia e un concetto di sviluppo umano sempre più trasversale ed omnicomprensivo. Regole commerciali eque, possono essere determinanti non solo per eliminare disuguaglianze e povertà, ma anche e soprattutto per garantire un rispetto più serio e concreto dei diritti umani fodamentali e della democrazia. In tal senso, la dottrina [481] ha suggerito di guardare al modello europeo come un riferimento da seguire affinchè anche l'azione di tali istituzioni si orienti ad interpretare la propria mission in un'ottica più aperta, meno ancorata a strette regole economiche, più orientata alla democraticità, alla trasparenza, al coinvolgimento delle parti commerciali meno forti.

La storia ha dimostrato che l'imposizione dall'esterno di alcuni principi o valori fondamentali, si è quasi sempre rivelata fallimentare. Solo con il coinvolgimento delle istituzioni locali dei PVS e con lo sviluppo di sistemi di aiuto premianti e non punitivi, si riuscirà a diffondere la cultura dei diritti umani.

A chi ritiene che il potere delle organizzazioni finanziarie internazionali sia quello di poter ricorrere a misure restrittive delle

[481] Singer Hans W., "*Social development: key growth sectors*", in *International Development Review,*
Vol. 7/1, 1965, pp. 3-18; 3Powell Stephen J., "*The place of human rights law in the World Trade Organization rules*", in *Florida Journal of international law,* 2004, Vol. 1, pp. 219- 231;Petersmann Ernst Ulrich, "*From 'negative' to 'positive' integration in the WTO: time for mainstreaming human rights*", in *Common Market law Review,* Vol.6, pp. 1363- 1382, 2000;Petersmann Ernst Ulrich, "*Time for integrating human rights into the law of worldwide organizations: lessons from european integration law for global intagration law*", in *European Journal of International Law,* 2002, Vol. 13, pp. 621 – 650.

relazioni commerciali per ottenere più rispetto dei principi fondamentali, si potrebbero ricordare i dati sugli attuali livelli di povertà mondiale [482], a testimonianza che il metodo della sanzione, non è efficace.

Solo se la logica umanitaria riuscirà ad avere la meglio sugli interessi finanziari dei singoli stati, si potrà avere un quadro di regole internazionali omogenee ed efficaci. Solo quando gli stati smetteranno di usare i diritti umani come mezzo per ottenere vantaggi politico-economici e si convinceranno che è necessaria un'azione concertata per un miglioramento delle condizione di sviluppo a livello globale, si potrà persare ad emendare le norme dell'OMC, includendovi espicite previsioni a tutela di valori fondamentali e non economici.

Una riforma del Fmi, della Banca Mondiale e dell'Omc è pertanto, auspicabile ma non può avvenire prendendo a modello un sistema come quello europeo, che è nato con altre finalità e che si è sviluppato nel tempo perseguendo molteplici obiettivi. Le istituzioni di Bretton Woods sono nate principalmente per favorire e controllare la liberalizzazione degli scambi commerciali: da qui si deve partire, dall'idea che non sempre una indiscriminata liberalizzazione può avere effetti positivi su tutte le economie del mondo. Bisognerebbe sviluppare un'idea di flussi commerciali flessibili, con regole che tengano conto delle esigenze di ciascun partecipante e nelle ferma convinzione di ammettere l'esistenza di "eccezioni alle regole principali" come forma di aiuto concreto per il miglioramento di standard di vita e di sviluppo. La '*watertight compartment's view'* tipica delle istituzioni finanziarie, per cui i diritti umani si discutono in altra sede, non trova più fondamento nella realtà attuale.

E' necessaria una riconcettualizzazione critica delle politiche e degli strumenti del commercio internazionale, degli investimenti e della

[482] Secondo gli ultimi rapporti dell'Ufficio Internazionale del Lavoro e della banca Mondiale, nel 2009 tra i 55 e i 90 milioni di individui si sono aggiunti all'impressionante numero di 1,4 miliardi di persone che nel mondo sopravvivono con meno di un euro al giorno. Sul fallimento delle strategie di lotta alla povertà *Cfr.*, Woods Ngaire, "*Power Shift. Do we need better global economic institutions?*", Working Paper - *Institute for Public Policy Research* (January 2007), disponibile on-line sul sito:http://www.ippr.org.uk/members/download.asp?f=%2Fecomm%2Ffiles%2Fpower%5Fshift%2Epdf

finanza. In una tale riconcettualizzazione, i diritti umani non possono più avere uno spazio periferico ma un ruolo chiave nel dibattito e nelle considerazioni politico-economiche di opera nelle tre Istituzioni di Bretton Woods [483].

Il FMI e la Banca Mondiale non possono più usare le "human rights conditionality clause" come un opportunistico strumento al quale subordinare la concessione dei propri aiuti. In questo, il modello di condizionalità attuato dall'Unione europea con gli Stati Terzi, sembra essere senz'altro molto più efficace. E' innegabile che la Banca Mondiale con le più recenti iniziative denominate *Poverty Alleviation* e HIPC (Heavily Indebted Poor Country), sembra aver compiuto dei passi apprezzabili, tuttavia, gli scarsi risultati ottenuti nell'ambito delle suddette iniziative, sono da imputare ad una forma di condizionalità ancora troppo rigidamente interpretata [484].

Il FMI, invece, sembra essere ancora molto recalcitrante ad accettare un suo impegno per un'inclusione sostanziale dei diritti umani nella sua azione internazionale. Come notato, solo recentemente il FMI ha permesso la pubblicazione di alcuni suoi documenti ed ha formulato un documento di "Good Governance" [485] orientato esclusivamente ad una riforma del proprio budget, alla determinazione di nuovi tassi di interesse e a svariate altre riforme di natura tecnico-amministrativa.

Ciò che di più grave rimane è il forte deficit democratico imputabile a tutte e tre le Istituzioni finanziarie: la leaership decisionale resta limitata ad una "royal family" della quale fanno parte solo le

---

[483] Cfr., Charnovitz Steve, "*The World Trade Organization in 2020*", in *Journal of International*
Law and International Relations, 2005, Vol. 1, pp. 167- 181;Ochoa Christiana, "*Advancing the language of human rights in a global economic order: an analysis of a discourse*", in *Boston College Third World law Journal*, 2003, Vol.1, pp. 57-114; Helleiner Eric, "*The Contemporary Reform of Global Financial Governance: Implications of and Lessons from the Past*", G-24 Discussion Paper series – UNCTAD, 2007,disponibile on-line sul sito:
http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpg2420092_en.pdf.

[484] Woods Ngaire, "*The Globalizers in Search of a Future: Four Reasons Why the IMF and the World Bank Must Change, and Four Ways They Can*", Working Paper - *Center for Global Development*, 2006, disponibile on line sul sito:http://http://www.cgdev.org/files/1423701_file_woods.pdf

[485] Il concetto di "*Good Governance*" verrà ripreso nel successive paragrafo. Per una consultazione del documento si rimanda al sito: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/gov.html

economie più avanzate e che contribuisce ad aumentare il gap tra ricchi e poveri e ad acuire i sospetti di "sfruttamento" da parte delle economie sottosviluppate.

Il Preambolo dell'Omc prevede che l'organizzazione si impegni al "miglioramento deli standards di vita e di uno sviluppo sostenibile": ebbene, lo sviluppo comprende il godimento dei diritti umani fondamentali, per cui il mandato dell'Omc è quello di garantire il rispetto dei valori fondamentali. Partendo da tale considerazione, così, si potrebbere interpretare le norme del sistema alla luce delle disposizioni sui diritti umani vigenti all'interno di ciascuno Stato membro. Il Panel o l'Organo d'appello, ad esempio, potrebbero consentire determinate misure economiche giustificandole semplicemente alla luce della loro necessarietà per la cessazione o riduzione di violazioni di diritti umani [486].

Ancora, si potrebbero includere i diritti umani nei c.d. programmi di assistenza tecnica, riservati ai PVS con lo scopo di aiutare questi ultimi ad implementare le politiche e le regole commerciali richeste dall'Omc. In tale ambito, ad esempio, potrebbero trovare spazio "le clausole sociali".

3. Le garanzie per la tutela dei diritti umani degli individui tra internazionalismo e regionalismo.

Se i diritti umani sono nati storicamente per garantire il godimento di situazioni di vantaggio ai singoli, qual è oggi la loro capacità di rivendicare ed ottenere giustizia in caso di violazione dei propri diritti fondamentali? Se dal 1945 ad oggi numerosi passi sono stati compiuti per tessere una rete di protezione internazionale dei valori fondamentali, non altrettanto si può dire dei sistemi di garanzia istituiti a livello universale. Svilupperemo, quindi, la nostra analisi in tre punti: un'indagine sui principali meccanismi giurisdizionali presenti a livello

internazionale, una disamina di quelli esistenti a livello regionale ed infine uno sguardo agli organi giurisdizionali delle principali Isituzioni Finanziarie Multilaterali. Ad accompagnarci sarà sempre una domanda di fondo: che ruolo ha l'individuo nei sistemi di garanzia dei diritti fondamentali?

E' facilmente intuibile che il modo migliore per assicurare il rispetto dei diritti umani sia quello di prevedere adeguate e certe garanzie giurisdizionali [487]. Tuttavia, nella comunità internazionale ci si imbatte in un'antinomia risalente nel tempo: è la sovranità dello Stato che si oppone a forme di sindacato internazionale su come i singoli Stati si comportano verso i propri cittadini. Sono proprio gli Stati, infatti (cioè i maggiori violatori dei diritti umani) gli enti cui rivolgersi per ottenere il rispetto dei diritti dell'uomo. Nell'ordinamento giuridico internazionale, non vale inoltre il principio della soluzione giudiziale obbligatoria delle controversie (che riposa invece sulla volontà delle parti) e bisogna tenere a mente che proprio nel settore dei diritti umani (ritenuto sensibile per la sovranità di ciascuno stato), tale opposizione appare con maggiore forza rispetto ad altri settori. Deriva da ciò la conseguente debolezza dei meccanismi giurisdizionali internazionale: frutto di un mero compromesso tra divergenti esigenze di rispettare la sovranità degli Stati da un lato e di garantire, in qualche modo, l'osservanza delle norme internazionale sui diritti fondamentali, dall'altro.

Non stupisce, quindi che la tutela che i singoli individui ricevono dai meccanismi giurisdizionali internazionale sia più debole di quella riscontrata a livello regionale [488].

Basti pensare che a livello universale non esistono organi (ossia Corti) deputati a garantire il rispetto e l'osservanza internazionale dei diritti umani come avviene, invece, nell'esperienza degli Stati membri

---

[486] Marceau Gabrielle, "*Wto Dispute Settlement and Human rights*", in *European Journal of International Law*, 2002, Vol. 13, pp. 753- 814.
[487] Watson James Shand, "*Theory and Reality in the International protection of human rights*", Ardsley- New York, Transnational Publications, 1999, pp. 333.
[488] Franck Thomas M., "*Individuals and groups of individuals as subjects of international law*", pp. 97- 113, in Hofmann R., "*Non- State actors as new subjects of International humanitarian law*", Berlino – Duncker & Humblot, 1999, pp. 313.

del Consiglio d'Europa e nelle Americhe (nel continente africano, come vedremo tra poco, la previsione di una Corte è ancora rimasta sulla carta). Del tutto estranei alla tematica, infine, risultano essere gli organi previsti dalle Istituzioni commerciali internazionali, quali l' *Inspection Panel* della Banca Mondiale e l'Organo d'Appello dell'Omc.

Come anticipato, trattando dei meccanismi di garanzia a livello universale, bisogna anzitutto fare una distinzione tra quelli istituiti dai trattati internazionali e quelli stabiliti attraverso risoluzioni di organi competenti delle Nazioni Unite. Normalmente i trattati dedicati alla tutela dei diritti dell'uomo prevedeono l'istituzione di un Comitato composto da esperti che siedono a titolo individuale (cioè non rappresentano gli Stati di appartenenza) e che prende il nome della Convenzione internazionale che lo prevede: ad esempio, il Comitato Internazionale per i diritti dell'uomo, previsto dal Patto sui diritti civili e politici del 1966; il Comitato contro la tortura, istituito dalla Convenzione contro la tortura del 1984; il Comitato sulla discriminazione razziale creato nell'ambito dell'omonima Convenzione del 1965; il Comitato per i diritti del fanciullo, creato in virtù della Convenzione del 1989.

L'esame seguito dai Comitati per il controllo del rispetto dei diritti convenzionalmente stabiliti, prevede tre fasi:

a) un esame dei rapporti periodici trasmessi dagli Stati contraenti: il Comitato esamina il rapporto ricevuto e dirige allo Stato le proprie osservazioni (con natura raccomandataria e non vincolante) in risposta;

b) l'esame delle presunte violazioni di diritti da parte di uno Stato contraente su iniziativa di un altro Stato contraente su iniziativa di un altro Stato contraente: in tal caso il controllo può funzionare solo nei confronti di Stati che, oltre a ratificare la Convenzione, abbiano previamente accettato una speciale clausola che predispone il controllo stesso. Sino ad oggi tale tipo di sindacato è rimasto inoperante per l'evidente considerazione che nessuno Stato ha interesse ad attivare un sistema di reciproche accuse;

c) l'esame di presunte violazioni di diritti da parte di uno Stato contraente su istanza di individui o gruppi di individui: anche tale

procedura è prevista da una clausola o da un protocollo opzionali; tuttavia, a differenza della precedente, il controllo promosso da individui siè rivelato sino ad ora abbastanza efficace, pur nei limiti intrinseci a questa procedura.

Le procedure appena descritte si applicano anche nel menzionato Comitato sui diritti civili e politici del 1966, che agisce in relazione alle violazioni (su larga scala o su singole infrazioni) compiute dagli Stati parte che, ogni cinque anni, dovrebbero trasmettere al Comitato un rapporto sullo stato di attuazione del Patto. Ciò che la prassi ha rivelato, però, è che gli Stati presentano i propri rapporti in ritardo rispetto ai tempi previsti; i rapporti, inoltre, sono inficiati dal fatto di essere alquanto generici. In merito all'esame di "comunicazioni individuali", invece, il lavoro svolto dal Comitato si è rivelato molto proficuo, portando alla pronuncia di posizione spesso assai "critiche" nei confronti delle Stato chiamato in causa dalla comunicazione. Ciò tuttavia, può assumere un importante valore di condanna etico morale, essendo – come detto – le posizioni espresse dal Comitato non giuridicamente vincolanti. Da ciò deducendosi che il limitato spazio concesso all'individuo, segna solo l'inizio di un percorso che manca della sua tappa finale: un meccanismo sanzionatorio vincolante che – una volta accertata la responsabilità degli Stati accusati – possa adeguatamente risarcire il singolo per il mancato godimento dei propri diritti e "punire" lo Stato accusato.

Del 1966 è anche il Patto sui diritti economici, sociali e culturali, che tuttavia, non prevede alcun organo di controllo ad hoc, affidando tutte le funzioni di supervisione al Consiglio Economico e Sociale dell'ONU (art.16). Nel 1965 l'ECOSOC ha dato vita ad un comitato per i diritti economici, sociali e culturali, sul modello del Comitato per i diritti dell'uomo. A differenza di quest'ultimo, però, il Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, non è un organo autonomo ma sussidiario dell'ECOSOC, quindi non essendo un organo istituito da un trattato non può esaminare comunicazioni individuali. I c.d. "diritti di seconda generazione", quindi, continuano a rimanere tali anche in riferimento ai più deboli meccanismi di tutela previsti a livello internazionale. E'

proprio in queste sfere economico-sociali che emerge con forza il contrasto tra sovranità nazionale e sovranazionalità: gli Stati tengono ancora sotto il proprio dominio riservato tutte le questioni rientranti in tale ambito.

Nel complesso, quindi, ci troviamo di fronte ad un sistema universae che ha cercato nel tempo di costruire una rete di tutela dei diritti umani quanto più ampia possibile (basti pensare che le principali Convenzioni sui diritti umani sono state ampiamente ratificate dagli Stati), ma con dei meccanismi di controllo giurisdizionali alquanto deboli e limitati a singole categorie di diritti.

In tale sistema, inoltre, vi è un ulteriore problema: la proliferazione dei trattati internazionali, infatti, fa sì che vi siano sovrapposizioni (o adirittura conflitti) di competenze tra più organi che appaiono tutt'oggi difficilmente risolvibili. I vari Comitati, infatti, non pongono come requisito per l'accoglimento dei rapporti statali quello della "litispendenza", ovvero la condizione che il rapporto non sia contemporaneamente all'esame di più organi: requisito richiesto, invece, per l'accoglimento di comunicazioni individuali. Dato che nella prassi, tuttavia, non avvengono controlli incrociati fra Comitati in relazione ai rapporti presentati da uno stesso Stato, è possibile che uno stesso rapporto sia valutato in modo differente da Comitati diversi, con un'evidente frammentazione della disciplina ed un conseguente comportamento disomogeneo da parte degli Satati su questioni (come quello dei diritti umani) che invece richiederebbero standards omogenei.

Come detto, sempre nel contesto internazionale, altri meccanismi a tutela dei diritti fondamentali, si rinvengono nel sistema onusiano e specificatamente da risoluzioni dell'ECOSOC o dell' Assemblea Generale. Sono procedure che fanno capo a due organi: la Commissione dei diritti umani e l'Alto Commissariato per i diritti umani.

La prima, è stata creata dall'ECOSOC nel 1946: è un organo preposto a promuovere e monitorare l'attuazione dei diritti dell'uomo all'interno degli Stati membri dell'ONU, nel cui statuto trova fondamento giuridico (art. 68).

La Commissione, a differenza ad esempio del Comitato sui diritti dell'uomo, è composta da Stati, configurandosi così come organo politico [489]. Mentre, inoltre, il Comitato si occupa di violazioni dei diritti previsti dal Patto, la Commissione (in qualità di organo sussidiario) prende in esame qualsiasi violazione dei diritti umani che abbia carattere grave e persistente. Si deduce, quindi, l'assenza di qualsiasi legame con la violazione di un particolare trattato: il mandato della Commissione è più ampio di quello del Comitato, ma essa non può occuparsi di violazioni isolate o sporadiche. Solo a partire dal 1967, con la Risoluzione 1235 [490], l'ECOSOC ha attribuito la competenza alla Commissione di esaminare reclami individuali per gravi e persistenti violazioni dei diritti dell'uomo. Si tratta di una conquista importante se vautata alla luce dell'importanza dei singoli individui che hanno con tale meccanismo la possibilità di azionare un meccanismo di controllo universale [491].

Oltre a ciò, la Commissione dei diritti umani, ha elaborato poco a poco nel corso degli anni Novanta il sistema dei Relatori Speciali per tematica o per territorio. La procedura tematica si occupa di gravi violazioni, di violazioni massicce, di infrazioni singole di intere categorie di diritti. La Commissione, qualora consideri necessario sottoporre ad esame un importante caso di violazione dei diritti umani su larga scala, può nominare un gruppo di lavoro, un Relatore speciale o un Rappresentante, oppure un esperto. Ognuno di essi può a sua volta decidere di organizzare una missione d'inchiesta nel Paese coinvolto ma previo consenso dello Stato coinvolto. E' dietro tale meccanismo che gran parte delle dottrina rinviene la più forte debolezza del sistema creato nell'ambito della Commissione e in cui si rinviente quel carattere comprimissorio di tutela dei diritti umani, scaturente dal più ampio

[489] Cassese Antonio, *op. cit*., pag. 103.
[490] Risoluzione 1235 (XLII) ECOSOC, disponibile sul sito: http://www.un.org/rights/Res_1235.html
[491] A simile procedura se n'è affiancata un'altra nel 1970, grazie alla Risoluzione 1503 (XLVIII): anch'essa può essere messa in moto dalla comunicazione di songoli individui o gruppi di individui ma, differentemente dalla precedente procedura che è pubblica, quest'ultima ha carattere confidenziale.

contrasto tra sovranità nazionale ed universalità, a tutto discapito delle esigenze dell'individuo.

Anologhe critiche vengono mosse al sistema dei Relatori Speciali per territorio: la Commissione affida o a gruppi di lavoro di singoli esperti oppure al Segretario Generale delle Nazioni Unite o all'Alto Commissario per i diritti umani, il compito di esaminare, controllare e denunciare pubblicamente la situazione del rispetto dei diritti umani in determinati paesi [492] oppure riguardo ad altri temi che tuttavia possano interessare l'Organizzazione. Anche in tal caso, è necessario il consenso dello Stato affinchè i Relatori possano agire per organizzare qualsiasi sopralluogo utile, nello Stato stesso.

La nostra rassegna sui meccanismi di controllo dei diritti umani previsti dal contesto internazionale, si conclude con l'esame dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i diritti umani. Figura istituita con la Risoluzione 48/141 dell'Assemblea Generale, a seguito della Conferenza Mondiale sui diritti umani organizzata a Vienna nel 1993. L'Alto Commissario deve essere una persona di elevata moralità e competenza nel settore dei diritti umani, con il compito di promuovere e coordinare l'azione dell'ONU e degli Istituti specializzati in questo settore. La sua funzione è quella di esercitare un "ruolo attivo (....) nel prevenire la continuazione delle violazioni dei diritti umani nel mondo". A tale scopo, egli può agire anche tramite raccomandazioni, assistenza tecnica e cooperazione. Al di là di un indubbio valore di stimolo verso una sempre maggiore considerazione dei diritti umani, tuttavia, non si può attribuire alcuna considerazione decisiva ai fini di un'efficace accertamento delle responsabilità degli Stati, nemmo alla figura dell'Alto Commissario [493].

Dal quadro tracciato emerge con chiarezza che per un verso, i meccanismi presi in considerazione hanno il merito di catalizzare l'attenzione mondiale su una problematica di interesse universale che merita ancora maggiore considerazione; concentrano l'attenzione su

[492] Storicamente ciò è avvenuto, ad esempio in Afghanistan, Cambogia, Timor Est, ex jugoslavia, Iraq, Birmania/Myanmar, Territori arabi occupati, Ruanda, Somalia, Sudan. Sul punto Cassese Antonio, *op. cit*., pag. 104.

alcuni paesi o su determinati problemi che meritano di essere attentamente esaminati; orientano l'attenzione degli Stati, delle Organizzazioni internazionale e delle ONG verso eventuali miglioramenti da apportare all'intero sistema dei diritti umani.

Dall'altro lato, però, è impossibile non riconoscere gravissime lacune: i meccanismi operanti a livello internazionale, infatti, tendono ad essere condizionati – nel loro operare – da considerazioni politiche e diplomatiche che spesso rendono il loro risultato finale piuttosto debole, essendo espresso in termini che appaiono troppo generali e diplomatici. Inoltre, i rapporti dei vari gruppi di lavoro o le relazioni di singoli individui spesso non riescono a raggiungere quella necessaria diffusione che permetta al loro contenuto di essere noto anche all'opinione pubblica, nonchè ai singoli, che come evidente, pur essendo i diretti protagonsti dei diritti fondamentali, non hanno spazi per un'edeguata giustiziabilità delle eventuali violazioni subite.

Spostando adesso la nostra attenzione al contesto regionale, l'organo di controllo che appare oggi nettamente più efficace e incisivo per la garanzia dei diritti umani è la Corte Europea dei diritti dell'uomo. Senza soffermarci ulteriormente su essa [494], vale la pena qui mettere in rilievo soltanto gli elementi che rendono tale organo così efficace. Anzitutto, si tratta di un organo giurisdizionale, dotato di ampi poteri di accertamento dei fatti e di interpretazione del diritto applicabile, nonchè con il potere di emettere pronunce giudiziarie e cioè giuridicamente vincolanti. Da tale punto di vista la Corte si distingue nettamente dai citati organi non giurisdizionali come i Comitati previsti dalle varie convenzioni internazionali sui diritti umani. In secondo luogo, l'accertamento della Corte può essere attivato dalle vittime di presunte violazioni della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo. Si rinviene proprio nell'importanza del ruolo riconosciuto all'individuo/vittima, il maggior punto di forza della Corte, ritenuta oggi un modello da seguire. L'ordinamento internazionale, infatti, ha sempre negato la sogettività internazionale dei singoli, delegittimandoli, dunque, di qualsiasi capacità

[493] *Cfr.* Draetta Ugo & Fumagalli Meraviglia, *op. cit.*

di agire sul piano dei rapporti tra Stati. Vi è di più: se nella comunità internazionale classica l'individuo era destinatario di diritti ed obblighi solo in quanto cittadino e quindi unico responsabile dei propri cittadini era lo Stato, in Europa, grazie al meccanismo previsto dalla Corte EDU, il requisito della cittadinanza perde la sua importanza: la protezione, cioè, prevista dalla Cedu non è accordata solo ai cittadini dei vari Stati membri, ma a tutti gli individui i cui diritti siano calpestati da uno di quegli Stati. Ciò che si richiede è che l'individuo, quale che sia la sua nazionalità ed anche se è apolide, al momento dell'asserita violazione di un suo diritto fondamentale fosse sottoposto alla potestà d'imperio dello Stato che accusa. Si richiede in sostanza che lo Stato accusato esercitasse effettivamente un potere (la sovranità) sul singolo/vittima.

Certo è, quindi, che ormai la Corte agisce come un efficace organo di garanzia a livello europeo del rispetto dei diritti umani, contribuendo con la sua azione ad introdurre una certa uniformità nel rispetto di tali diritti nei vari Stati europi, così diversi per tradizione storica, politica, culturale e peso economico. Unico (ma non per questo meno grave) limite dell'azione della Corte, è il mancato effetto giuridico che le sue sentenze producono all'interno degli Stati interessati dalle sue pronunce. Questi ultimi sono obbligati ad "osservare la sentenza", e solo se il diritto interno dello Stato in questione consente una parziale riparazione, la Corte, se necessario accorda un'equa soddisfazione alla parte lesa. L'individuo, quindi, ancora una volta si trova stretto entro la morsa di un compromesso: tra il proprio diritto di rivendicare ed ottenere giustizia per una violazione subita, e le esigenze di rispettare la sovranità di quello stesso Stato che ha commesso la violazione e che "dovrebbe" riparare.

L'esperienza regionale della Cedu, ha fatto da battistrada per ulteriori e proficui sistemi regionali sulla tutela dei diritti umani: tra questi, la Convenzione americana sui diritti umani del 1969 e la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 1981. Inoltre, nel 1994 il

[494] Della Corte si è ampiamente parlato nel 2.1 del presente lavoro.

Consiglio della Lega araba, di cui fanno parte 22 Stati, ha approvato la Carta araba dei diritti umani, che tuttavia non è ancora entrata in vigore.

Se il raggiungimento dell'universalità (più presunta che reale) nella protezione dei diritti dell'uomo è necessario per assicurare una certa uniformità nei diritti garantiti, è evidente che, quando si passa dal piano della "definizione" dei diritti a quello della loro "applicazione", la regionalizzazione consente di raggiungere soluzioni più avanzate e maggiormente efficienti. La ragione è ovvia: i diritti dell'uomo sono in stretta connessione con il sostrato sociale, culturale e di sviluppo dei vari paesi; dunque è più agevole predisporre meccanismi di attuazione a livello regionale che non a livello internazionale.

Ed è per questo che l'individuo trova maggiore considerazione nei meccanismi giuridici regionali [495]. La Convenzione americana, ad esempio, istituisce un sistema di garanzia incentrato su due organi: la Commissione e la Corte interamericana dei diritti dell'uomo. Ciascuno dei due organi è composto da sette giudici, che agiscono in qualità di esperti indipendenti. La Commissione (con sede a Washington DC) può ricevere petizioni individuali per presunte violazioni di diritti umani perpetrate da uno Stato membro. Della Convenzione non fanno parte gli Stati Uniti, nè il Canada per i quali si applica la Dichiarazione americana dei diritti e dei doveri dell'uomo, adottata a Bogotà nel 1948 [496]. La Corte, invece, ha una competenza più limitata: solo la Commissione interamericana e gli Stati parte della Convenzione americana possono presentare ricorsi dinnanzi alla Corte. I procedimenti possono riguardare esclusivamente gli Stati che abbiano ratificato la Convenzione medesima e che abbiano accettato lagiurisdizione della Corte. Quest'ultima su richiesta di uno Stato può anche emettere un'*opinione* (corsivo nostro) riguardo alla compatibilità di una legge nazionale dello Stato in questione con gli strumenti internazionali e interamericani sui diritti umani.

---

[495] Shelton Dinah, "*Regional Protection of Human Rights*", Oxford – University Press, 2010, pp. 712

[496] Il testo della dichiarazione è disponibile in lingua inglese sul sito: http://www.cdh.oas.org

Attualmente il giudizio sul lavoro della Corte e della Commissione non può che essere positivo: se si guarda infatti alla composizione degli Stati parte della Convenzione (25 Stati latino-americani e dell'America centrale incluso il Messico) e se si considerano gli endemici problemi di mancanza di democrazia in America Latina, si capisce come il contributo, seppure non giuridicamente così incisivo, dato dai pareri e dell'attività di controllo di Corte e Commissione verso il rispetto del principio di legalità e dei diritti dell'uomo, non possa essere sottovalutato.

L'esperienza della Carta africana, dimostra la buona volontà degli Stati appartenenti all'Unione Africana, di dotarsi di un proprio meccanismo dipromozione e tutela dei valori fondamentali. La Carta prevede un meccanismo di garanzia incentrato su una Commissione che però è soprattutto un organo di monitoraggio, ancora privo di qualsiasi funzione giudiziaria. Una vera e propria Corte africana dei diritti dell'uomo e dei popoli è invece prevista dal Protocollo addizionale alla Carta africana, approvato nel 1998 ed entrato in vigore il 25 gennaio 2004. Dal che risulta prematuro poter esprimere efficaci giudizi sul reale contributo della Corte, ma la riflessione che possiamo trarre è la seguente: se il livello universale offre soprattutto una definizione dei diritti, il livello regionale rappresenta la soluzione ottimale per risolvere il problema della loro applicazione. Tale interpretazione è confermata dal fatto che i testi normativi regionali appena citati, contengono un esplicito riferimento al Preambolo del documento internazionale più importante per la tutela dei diritti dell'uomo, ossia alla Dichiarazione Universale dei diritti umani del 1948 [497].

Il quadro giuridico offerto dalle Istituzioni finanziarie multilaterali è, invece, profondamente diverso. Ciò innanzitutto perchè deve tenersi a mente che tali Istituzioni non sono state create storicamente per occuparsi di diritti umani e perchè sono Istituzioni che

[497] Sul punto *cfr.* Cassese Antonio, *op. cit.*, pag. 52e per un discorso più generale Robinson Mary, "*What Rights can Add to Good development Practice*", sta in Alston Philip & Robinson Mary, "*Human Rights and Development: towards Mutual Reinforcement*", New York – Oxford University Press, 2005, pp. 286.

indirizzano la propria attività e le proprie previsioni normative unicamente agli Stati. Tuttavia, alla luce delle considerazioni svolte sin qui, ci si può domandare se è giusto che il settore della cooperazione finanziaria multilaterale resti del tutto inerte di fronte all'evoluzione dei diritti umani e della loro tutela. Abbiamo già notato nel paragrafo precedente quali siano le problematiche connesse all'OMC, quindi ci concentreremo adesso sul FMI e sulla Banca Mondiale.

La tradizionale preoccupazione delle Istituzioni creata a Bretton Woods è stata sempre di tipo esclusivamente economico: solo dall'inizio degli anni '90 le due organizzazioni internazionali, si sono preoccupate di indirizzano regolarmente ai loro paesi membri delle raccomandazioni di «buona governance» (good governance). Le definizioni di questa ultima, e con esse il suo contenuto, variano tuttavia molto sensibilmente da un'istituzione all'altra, impedendo di fissarne i contorni giuridici precisi - tanto più che la governance può essere anche di impresa, globale, ecc. Nella cornice delle sue operazioni di prestiti e di "surveillance", il FMI vuole promuovere una buona governance che copra "tutti gli aspetti della condotta degli affari pubblici". Applicabile dai paesi che beneficiano della sua assistenza tecnica, e strettamente associata alla lotta anti-corruzione, il suo codice di buona gestione pubblica mira a rendere più trasparenti le decisioni di politica economica, ad accedere al massimo di notizie sulle finanze pubbliche, a normalizzare le pratiche di controllo e, recentemente, a "combattere il finanziamento del terrorismo. Secondo la linea direttiva data dal FMI, la buona governance consiste essenzialmente nel "liberalizzare i sistemi di scambio, di commercio e di prezzo", nel "limitare le adozioni delle decisioni ad hoc ed i trattamenti preferenziali di individui e di organizzazioni" e "nell'eliminare i sussidi diretti di credito" per lo Stato [498]. La sua richiesta sarebbe indissociabile dal proseguimento delle politiche neo-liberiste e dal progetto di società che è l'obiettivo della loro

[498] Vedi, Gianviti Francesco, "*Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund*", UN Document E/C.12/2001/WP.5, Maggio 2001 disponibile sul sito internet: http://www.clairemahon.net/ESCR/nonstateactor.html.

applicazione. Molti studiosi [499] hanno interpretato il nuovo dogma ideologico del FMI come del tutto anti-statale: la *good governance*, non dovrebbe essere considerato altro che il simmetrico opposto di un *buon governo*. Difatti, il suo scopo non è lo sviluppo della partecipazione democratica degli individui e dei popoli ai processi di decisione, né il rispetto del loro diritto allo sviluppo, ma è di spingere gli Stati nazionali a deregolamentare i mercati, vale a dire a regolarli secondo gli esclusivi interessi delle forze del capitale dominante. L'insistenza del FMI a parlare di buona governance, diventata uno delle leve del condizionamento dell'aiuto ai paesi del Sud e degli accordi di alleggerimento del loro debito esterno, rivela la politicizzazione crescente dei suoi interventi e la deriva delle sue missioni al di là di quello che definisce il suo mandato. La sua sorveglianza delle politiche macro-economiche e dello sviluppo delle attività del settore privato, ove la fiducia condizionerebbe una crescita sostenuta, riguarda *"tutti gli aspetti"* delle istituzioni statali, ivi compresa la natura del regime politico, auspicato d'ora in poi il più trasparente possibile.

Più positive appaiono, invece, le considerazioni sugli sviluppo della Banca Mondiale: a partire dal 2000, infatti, essa pubblica una serie di tre volumi dal titolo "*Voices of the poor*" in cui sviluppa un approccio umano-centrico allo sviluppo e spiega cosa debba intendersi per povertà [500]. Ciò nonostante, anche nell'ambito di tale istituzione, quando si decide l'approvazione del finanziamento di un progetto, non si discute mai esplicitamente sul livello di tutela dei diritti umani, ma questi emergono indirettamente. Proprio per colmare tale lacuna, i vari Presidenti che si sono susseguiti alla guida dell'Istituzione, hanno sempre sollecitato una maggiore integrazione dei diritti umani nei lavori della

[499] *Cfr*., Muchhala Bhumika, "*IMF still prescribing pro – cyclical policies*", TWN (*Third World Network*) Paper, 28 giugno 2010, disponibile on-line sul sito: http://www.twnside.org.sg/title2/finance/2010/finance100603.htm; Nooruddin Irfan & Simmons Joel W., "*The politics of hard choices: IMF programs and government Spending*", in *International Organization*, Vol. 60, pp. 1001–1033, 2006.

[500] Sul punto, *cfr*. : AA.VV., "*A Call for Participatory Decision Making: Discussion Paper on World Bank-Civil Society Engagement*" 2005, consultabile on-line sul sito: http://www.unngls.org/orf/cso/cso8/ParticipatoryDecisionMaking.pdf; Moller N. H., "*The World Bank: human rights, democracy and governance*", in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1997, Vol. 15, pp. 1- 21.

Banca [501]. L'aspetto più rilevante della Banca Mondiale è sicuramente l'istituzione di un innovativo meccanismo di revisione delle proprie politiche e delle proprie procedure operative, ossia l'Inspection Panel [502]. Con simile istituto la Banca si è impegnata a rispondere a specifiche esigenze di trasparenza, accountability e tutela dei diritti di (gruppi di) individui . Grazie alla procedura quasi-giurisdizionale di tutela dei diritti umani instaurabile dinnanzi all'Ispection Panel, l'individuo si vede riconosciuta per la prima volta nell'ambito di una istituzione internazionale settoriale, una rilevante, anche se circoscritta capacità giuridica che ne rinforza la posizione fra i soggetti dell'ordinamento internazionale. L'Inspection Panel fornisce un foro indipendente, permanente e formale a gruppi di privati cittadini che reputino che i loro diritti o interessi siano stati lesi o possano essere direttamente lesi da un progetto finanziato dalla Banca, a motivo del fatto che la Banca mondiale non abbia rispettato o probabilmente non rispetterà le sue stesse politiche operative nella fase dell'elaborazione, della valutazione o dell'implementazione dei progetti [503]. Il regolamento del Panel (che si

[501] Così ad esempio nel 2006 l'allora presidente James Wolfenson ha istituito una vera e propria task force sui diritti umani, guidata dal suo vice presidente Ian Johnson che ha stilato un rapporto contenente una serie di raccomandazioni per un'efficace considerazione dei diritti umani. Ancora, nello stesso anno, l'edizione del magazine annuale della Banca, il "Development Outreach", è stata interamente dedicata all'imprescindibile legame tra diritti umani e sviluppo. L'iniziativa più recente è del 2009: denominata "Nordic Trust Fund" essa mira a diffondere tra gli addetti ai lavori della Banca una più ampia conoscenza delle problematiche connesse ai diritti umani sia da un punto di vista tematico che territoriale, al fine di una maggiore comprensione e conoscenza delle situazioni dei singoli PVS. Sul sito del NTF, così si legge: "*A recent survey revealed that overall, staff view human rights positively and think that they often deal with human-rights-related topics in their work, but have little knowledge about formal and institutional human rights frameworks and their role in the development process.*"

[502] Istituito nel 1993 dagli amministratori delle Banca con la Risoluzione XXXIV, "Resolution Establishing the Inspection Panel", Washington, 22/09/1993, consultabile on-line sul sito:www.mof.go/jp/jouha/kokkin/Tyousa/140508.html.
Il regolamento del Panel fu sottoposto a due modifiche, una nel 1994 ed una nel 1999. Per un approfondimento si veda: Forget Louis, "*Le 'Panel d'Inspection' de la Banque mondiale*", in *Annuaire Français de droit International*, 1997, pp. 645- 661 ; Circi Mariarita, "*The World Bank Inspection Panel : is it really effective?*" in *Global Jurist Advanced* Vol. 6/3, 2006, disponibile on-line all'indirizzo: http://www.bepress.com/gj/advanced/Vol6/iss3/art10.pdf; Hunter David & Udall Lori, "*The World Bank's new Inspection Panel: will it increase the Bank's Accountability?*", in *Center for International Environmental Law* (CIEL), Issue 1, April 1994, paper disponibile on-line all'indirizzo: http://www.igc/ciel/issue1.html.

[503] Solo per citare alcuni casi più recenti, si veda la raccomandazione del Panel nel caso "*Chad-Cameroon Oil Pipeline*," in cui il Panel dichiarò che la violazione dei diritti

compone di tre membri di differenti nazionalità, cittadini dei Paesi membri della Banca, per un mandato non rinnovabile di cinque anni e selezionati in funzione della loro indipendenza ed imparzialità rispetto alle funzioni della Banca), prevede come la missione precipua di tale organo sia quella di procedere ad inchieste indipendenti e formulare le sue raccomandazioni al Consiglio degli amministratori della Banca circa la necessità di esaminare l'oggetto della doglianza del richiedente e decidere eventualmente quali misure adottare. Da ciò emerge che il Panel si qualifica ancora come un organo quasi-giurisdizionale, vista l'assenza di poteri decisionali. In secondo luogo ed in riferimento all'aspetto che qui più interessa, la risoluzione istitutiva autorizza ad intervnire solamente *gruppi di individui* (corsivo nostro), senza creare nei confronti di soggetti terzi nuove forme di responsabilità giuridica che non trovino una base legale nel diritto applicabile alla Banca quale organizzazione internazionale [504]. Soggetti non statuali pertanto, sono legittimati ad attivare la procedura dinnanzi all' Inspection Panel solamente allo scopo di allertare la Banca Mondiale circa i possibili fallimenti o effetti negativi delle sue politiche o procedure operative, non certo per avanzare direttamente richieste di indennizzo.

Ciò non far venir meno, tuttavia, la positiva valutazione del tentativo compiuto dalla Banca: essa è stata la prima organizzazione ad istituire un autonomo organo permanente di investigazione, dotandolo del precipuo compito di operare un maggior controllo sull'operato dell'Istituzione a fine di tutelare in qualche modo quei soggetti che sono

civili da parte del governo nazionale avrebbe impedito l'implementazione del progetto della Banca. Disponibile sul sito Bank Information Centre (Bic), all' indirizzo: http://www.bicusa.org/en/Project.26.aspx. Ad analoghe conclusioni si giunse nel caso del 2007: "*Honduras Land Administration*" (in cui vennero in rilievo i doveri del governo nazionale sia in merito al rispetto dei diritti delle minoranze che in riferimento agliobblighi in materia di condizioni di lavoro sancite dalla Convenzione ILO). *Per un'efficace commento si veda, "World Bank Inspection Panel, Accountability at the World Bank: The Inspection Panel at 15 Years", Washington, DC: World Bank, 2009,di Herz & Anne Perrault, "Bringing Human Rights Claims"*, Center for International Environmental Law, Bank Information Center, and International Accountability Project, October 2009, sul sito: http://www.bicusa.org/en/Document.101841.aspx

[504] Per un'efficace approfondimento sull'Inspection Panel si veda Mistò Michele, "*Diritti umani e organizzazioni internazionali economiche: il caso dell'Inspection Panel della banca Mondiale*", in *Libertà e Diritti civili*, 2002, Vol. 1, pp. 141-176 e Udall Lori, "*World Bank Inspection Panel*", *Paper of the World Commission on DAMS*, 2003, disponibile sul sito internet: http://www.dams.org, pp. 19.

– in ultima istanza – i destinatari finali dell'attività di assistenza finanziaria ed economica. A parere di una parte della dottrina, la Banca Mondiale, quindi, a buon diritto può considerarsi pionieristica nell'inserimento di standard di tutela oggettiva dei diritti umani nell'attività di un'organizzazione internazionale: le raccomandazioni del Panel negli ultimi anni hanno assunto una significativa rilevanza, dimostrando che è pura *fictio juris* pretendere che la Banca Mondiale interagisca soltanto con il contraente del prestito e che non vi sia alcuna relazione giuridicamente rilevante, per quanto extracontrattuale, tra gli individui e la Banca. Un riconoscimento *de iure* della relazione giuridica *de facto* fra la Banca mondiale e i singoli soggetti potenzialmente destinatari dei progetti da essa finanziati, contribuirà a delineare più nitidamente i diritti e gli obblighi delle organizzazioni internazionali rispetto all'individuo come soggetto di diritto internazionale [505].

Di contro, tuttavia, paiono fondate anche le posizioni di quanti [506] - più cautamente - affermano che l'Inspection Panel, piuttosto che ad una reale propensione verso una maggiore tutela dei singoli, miri soltanto ad aumentare la trasparenza e l'*accountability* (responsabilità istituzionale) della Banca. Con questi due concetti ci si riferisce alla capacità dell'Organizzazione in questione di rispondere in modo più o meno efficace alle critiche dell'opinione pubblica, dei destinatari delle sue attività e degli altri soggetti della Comunità internazionale: l'enfasi è

[505] *Cfr*., Garcia Frank J., "*Global Justice and the Bretton Woods Institutions*", in *Journal of International Economic Law*, 2007, Vol. 10, pp. 461- 474; Valot Henri, "*Can we reform the International Finance Institutions?"*18 Agosto 2006 – Paper disponibile sul sito internet: http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/2006/0818reformbwi.htm.

[506] *Cfr*., Magnoli Bocchi Alessandro & Piazza Matteo, " *La Banca Mondiale*", Il Mulino, 2007, pp. 133; Meltzer Alan H., "*Reviving the bank and the fund",* in *Review of International Organizations*, Vol. 1, pp. 49–59, 2006. Moller N. H., "*The World Bank: human rights, democracy and governance*", in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1997, Vol. 15, pp. 1- 21. Weston Steven T., "*World Bank creates Inspection Panel*", paper disponibile on-line sul sito: http://www.wcl.american.edu/pub/humanrights/brief/weston_1.pdf, 1994.

posta su *standard* di condotta e di valutazione morale, non certo su diritti ed obblighi da far valere in via di giustizia.

CONCLUSIONI

Il merito della cooperazione allo sviluppo e della promozione di un concetto di sviluppo multilivello che includa anche il rispetto della democrazia e dei diritti umani è quello di aver fatto acquisire rilievo ad interessi non statali. Ciò ha trovato riscontro nella notevole evoluzione della condizionalità, quale strumento utilizzato dall'Unione europea e dalle Istituzioni finanziarie multilaterali proprio per la promozione dei suddetti valori. Il progressivo coinvolgimento della società civile dei paesi beneficiari dell'aiuto allo sviluppo, ha mostrato una crescente attenzione verso i soggetti direttamente interessati dal rispetto dei diritti umani da parte di ogni governo nazionale. Ciò nonostante, la condizionalità rimane ancora uno strumento di pressione poco congeniale alla *ratio* umanitaria di libertà, auto-governo e trasparenza: la logica dei benefici economici sottesa alle *conditionality clause* dimostra che i diritti umani si arrestano su un livello di principi morali che è doveroso promuovere, piuttosto che su un piano sostanziale.

Il legame tra commercio e diritti umani resta ancora un settore troppo poco esplorato perchè il rischio che si corre è quello di minare strette logiche di interessi commerciali, elaborate dal ristretto *club* degli Stati più sviluppati. Un reale miglioramento delle condizioni di vita dei paesi sottosviluppati, parte da un aiuto economico incondizionato e semmai accompagnato dal sostegno verso un convincimento autonomo della positività dei diritti umani. Per questo, dalla nostra analisi, sembra emergere un solo attore in grado di aver colto questo messaggio: l'Unione Europea. Le recenti iniziative, a sostegno di una maggiore tutela dei diritti lavoratori dei Paesi in Via di Sviluppo (*core labour standards*), e i nuovi principi di cooperazione cui si ispira la prassi più recente della condizionalità, ne sono un esempio. L' Unione ha sottolineato l' impegno per un potenziamento dei principali fattori della crescita economica e sostenibie, affiancati dalla necessità di uno sviluppo sociale, dal miglioramento del complesso istituzionale, da un'economia

di mercato, da una società civile partecipe e coinvolta, nonchè dal sapere affrontare le più nuove problematiche connesse ad una gestione durevole delle risorse naturali e dell'ambiente. La dottrina pertanto, è pressochhè concorde nel ritenere che l'Unione europea si stia ispirando - nella sua azione - ad un concetto di sviluppo incentrato sull'essere umano e che potrebbe iniziarsi a configurare un vero e proprio diritto umano allo sviluppo.

Sulla scia della positiva esperienza europea, dotrebbero pertanto muoversi anche il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. Tuttavia, tale istituzioni sono storicamente nate con scopi diversi e si basano su logiche "esclusivistiche" piuttosto che "integrazionistiche". Il *club* di potenze ricche non permette ancora che diritti umani interferiscano nell'azione di tali organismi, accusati perciò di un'inerzia istituzionale dinnanzi alle principali problematiche del mondo.

E' doverosa una maggiore partecipazione dei Paesi in Via di sviluppo ai processi decisionali; bisognerebbe sviluppare un'idea di flussi commerciali flessibili, con regole che tengano conto delle esigenze di ciascun partecipante e nelle ferma convinzione di ammettere l'esistenza di "eccezioni alle regole principali" come forma di aiuto concreto per il miglioramento di standard di vita e di sviluppo. La '*watertight compartment's view'* tipica delle istituzioni finanziarie, per cui i diritti umani si discutono in altra sede, non trova più fondamento nella realtà attuale.

E' necessaria una riconcettualizzazione critica delle politiche e degli strumenti del commercio internazionale, degli investimenti e della finanza. In una tale riconcettualizzazione, i diritti umani non possono più avere uno spazio periferico ma un ruolo chiave nel dibattito e nelle considerazioni politico-economiche delle tre Istituzioni di Bretton Woods.

Il tema dei diritti umani, inoltre, si inerisce a pieno titolo nella complessa dinamica dei rapporti tra Stati ed individui e nella diatriba tra quanti propendono per il riconoscimento della personalità giuridica dell'individuo e quanti la negano. Sino ad oggi, alla luce della frammentarietà e della debolezza dei meccanismi giurisdizionali a tutela

dei singoli in qualità di vittime della violazione internazionale dei diritti fondamentali, ciò che può dirsi è che la posizione giuridica attribuibile sia agli individui, sia ad alcune categorie di gruppi, finisca per lo più per esser definita nei termini di una diretta *destinatarietà* di questi ultimi, rispetto a specifiche norme internazionali sui diritti umani, piuttosto che nei termini di un'autentica *soggettività* internazionale, simile, cioè, a quella posseduta dagli Stati.

Più esattamente, la prospettiva di sviluppo dell'ordinamento internazionale, nella quale tale fenomeno sembra inquadrarsi, è quella del progressivo superamento delle "società politiche statali", ad opera di un' incipiente "società civile internazionale", meglio in grado di rappresentare gli interessi degli individui in una molteplicità di settori delle attività umane. Più che esser dettata dall'obbiettivo di realizzare una maggiore democrazia nei rapporti *interstatali*, tale prospettiva appare dunque riconducibile ad un modello di giustizia di tipo *cosmopolitico*, fondato cioè sull'idea dell'universalità degli individui, in quanto portatori di diritti fondamentali.

Sembra dunque evidente che i diritti umani rivendicano uno spostamento del baricentro stesso del diritto internazionale: dallo Stato all'individuo, contribuendo in tal modo a limitare la centralità degli Stati, intesi come enti provvisti di potere di governo e portatori di interessi *nazionali* e non universali.

Si spiegherebbe così, quindi, la riluttanza dei governi ad accettare l'idea dell'esistenza di *standards* certi, efficaci ed uniformi sui diritti dell'uomo, che non solo vincolerebbero le loro azioni, ma che svilirebbero la loro sovranità nelle relazioni internazionali.

Lo sviluppo dei diritti umani, pertanto, si è tradotto solo in parte nella creazione di significative istituzioni di garanzia, com'è testimoniato dall'alterna efficacia che caratterizza i meccanismi di controllo del rispetto dei diritti dell'uomo (esistenti certo in numero rilevante ma raramente dotati di competenze penetranti come quelle della Corte europea dei diritti dell'uomo).

L'interdipendenza che caratterizza il mondo attuale, l'importanza delle relazioni economico-finanziarie tra gli Stati, le necessità di ridurre

la povertà mondiale e di garantire adeguati *standard* di vita per tutti, mette le Istituzioni Finanziarie multilaterali in primo piano. Le loro responsabilità internazionali per violazioni di obblighi derivanti da un Accordo internazionale di cui sono parti o da un principio di diritto internazionale consuetudinario, sembrano alquanto difficili da rivendicare. Se esistono meccanismi giurisdizionali da far valere solo per risolvere le controversie tra Paesi debitori e Paesi creditori, allo stato attuale del diritto internazionale, non esiste ancora un tribunale inernazionale che gli individui possano adire direttamente per far valere la violazione da parte delle suddette Istituzioni, di *standard* e norme giuridiche internazionali che conferiscano loro dei diritti.

A noi sembra che la permanenza del monopolio statale dell'azione in giustizia, svilisca la portata di un diritto umano allo sviluppo: riconoscerlo, dovrebbe significare anzitutto, riconoscere agli individui uno *status*-giuridico che ad oggi non hanno.

BIBLIOGRAFIA:

AA.VV.,"*A Call for Participatory Decision Making:Discussion Paper on World Bank-Civil Society Engagement*"2005,consultabile on-line sul sito:http://www.unngls.org/orf/cso/cso8/ParticipatoryDecisionMaking.pdf

Acocella Nicola, "*Fondamenti di politica economica*", Carocci Editore – Terza Edizione, pp. 748, 1999.

Adam R. Brown, "*La prospettata adesione delle Comunità alla Convenzione di Roma: si devono anche modificare i Trattati comunitari?*", in *Rivista di diritto internazionale*, 1980, pp. 867- 883.

Adinolfi Adelina, "*La tutela giurisdizionale nazionale delle situazioni soggettive individuali conferite dal diritto comunitario*", in *Diritto dell'Unione Europea*, 2001, Vol.1, pp. 41-61.

Adinolfi Giovanna "*L'Organizzazione Mondiale del Commercio. Profili Istituzionali e normativi*", Cedam – Padova, 2004, pp. 386.

Adinolfi Isabella, "*Diritti umani. Realtà e utopia*", Città Nuova Editore, pp. 325, 2004.

Adjovi Roland, "*Le panel d'inspection de la Banque Mondiale: développements récents*", Marzo 2000, paper on-line disponibile sul sito: http://www.ridi.org/adi/2000102.pdf

Alacevich Michele, "*Le origini della Banca Mondiale: una deriva conservatrice*", Milano, Bruno Mondadori, 2007, pp. 261.

Alesina Alberto & Dollar David, "*Who Gives Aid to Whom and Why?"* in *Journal of Economic Growth*, Vol. 5, pp. 33– 63, 2000.

Alfredsson Gudmundur & Ring Rolf (Editions), "*The Inspection Panel of the World Bank: a different complaint procedure*", The Hague – 2001, pp. 288.

Alston Philip, "*The European Union and Human Rights*", Oxford, University Press, 1999, pp. 321.

Alston Philip, Goodman Ryan, Steiner Henry J., "*International human rights in context: law, politics, morals*", Oxford – University Press, 3th Edition, 2008, pp. 595.

Alston, Philip & Joseph Weiler, "*An 'Ever Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights"*, Jean Monnet Working Paper No. 1/99, disponibile *on-line* al sito: http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/99/990101.rtf at 46.

Alvarez José E., "*International Organizations: Then and Now*", in *American Journal of International Law*, 2006, Vol.4, pp. 324- 332.

Andò Salvo, "*I diritti umani : limite alla sovranità degli stati o strumento di dominio?*", in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, anno XI, Gennaio-Aprile 2009, pp. 43 - 72.

Andolina Italo & Puleo Antonio, " *Valori e libertà fondamentali nel circuito virtuoso tra diritto interno e ordinamento comunitario*", in AA.VV., "*Diritti fondamentali e Giustizia civile in Europa*", Giappichelli Editore, 2002, pp. 294.

Andreassen Bard A. & Marks Stephen P., "*Development as human rights. Legal, political and economic dimension*", Harvard School of Public Health, 2007, pp. 379.

Angioi Silvia, "*Genesi ed evoluzione del principio di condizionalità nella politica commerciale e nella politica di cooperazione allo sviluppo della comunità europea", in Rivista Internazionale dei diritti dell' uomo*", 1999, pp. 458-492.

Antoniadis Antonis, "*The EU and Wto law: a nexus of reactive, coactive and proactive approaches*", in *World Trade Review,* 2007, Vol.1, pp. 45-87.

Arie Reich, "*The Threat of Politicization of the World Trade Organization*", in *Journal of International Economic Law,* 2005, Vol. 26, pp. 779- 792.

Atoian Roubem, & Conway Patrick J., "*Evaluating the impact of IMF programs: A comparison of matching and instrumental-variable estimators*", in *Review of International Organizations,* Vol. 1, pp. 99–124, 2006.

Atripaldi Vincenzo & Miccù Roberto, "*L'omogeneità costituzionale nell'UE*", Cedam – Padova, 2003, pp. 451.

Appleton Arthur E., "*The WTO: implications for human rights and democracy",* in "*Human Rights and democracy for 21' century*", Kalliopi Koufa Edition, 2000, pp. 415-462.

Arpac Ozlem, Bird Graham, & Mandilaras Alex, "*What determines the implementation of IMF programs?*" University of Surrey Discussion Papers in Economics N. 18, 2006 – disponibile on line sul sito: http://www.econ.surrey.ac.uk/discussion_papers/2006/DP18-06.pdf

Ascari Roul, "*L'aiuto allo sviluppo: i protagonisti, gli strumenti, le prospettive*", Milano – Franco Angeli Editore, 1999, pp. 124.

Asselin Louis Marie, "*Analysis of Multidimensional Poverty. Theory and case studies in Inequality, Social Exclusion and Well- Being*", disponibile on line sul sito International Development Research Centre, 2009, all'indirizzo: http://www. idrc.ca/openbooks/460-4.

Attinà Fulvio, "*The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: the realist and liberal views*", in *European Foreign Affairs Review*, 2003, vol. 8/2, pp. 150-191.

Auboin Marc, "*Fulfilling the Marrakesh Mandate on Coherence: Ten Years of Cooperation between the WTO, IMF and World Bank*", WTO Discussion Paper n. 13, 2007, disponibile on-line sul sito: http://www. http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers13_e.pdf.

Azzena Luisa, "*Le forme di rilevanza della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea"*, pp. 257- 273, sta in *"La difficile Costituzione*" (a cura di) De Siervo Ugo, 2001, Giuffrè Editore, pp. 346.

Babb Sarah L. & Carruthers Bruce G., "*Conditionality: Forms, Function, and History*", in *Annual Review of Law and Social Science,* December 2008, Vol. 4, pp. 13-29.

Babb Sarah L. & Nitsan Chorev, "*The crisis of neoliberalism and the future of international institutions: A comparison of the IMF and the WTO*", in *Theory and Society*, Vol. 38/5, Settembre 2009, pp. 459 – 484.

Baetens Freys, "*Human Rights and International Trade*", in *Journal of International Economic Law,* 2008, Vol. 11/1, pp. 522 – 578.

Balboni Marco, "*Il contributo della Carta al rafforzamento della protezione dei diritti umani in ambito comunitario*", pp. 139 -158, sta in Rossi Lucia Serena (a cura di), "*Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*", Giuffré Editore, 2002, pp. 255.

Baldini Gianfranco, "*Quale Europa? L'Unione Europea oltre la crisi*", Rubbettino Editore – pp. 299, 2005.

Ballarino Tito, "*Manuale di diritto dell'Unione Europea*", 2007, Giuffrè Editore – Milano, pp. 321.

Bank Information Center, "*Chad-Cameroon Oil Pipeline*" consultabile on-line sul sito: http://www.bicusa.org/en/Project.26.aspx.

Baratta Roberto, "*Le principali novità del Trattato di Lisbona*", in *Diritto dell'Unione Europea*, 2008, Vol. 3, pp. 21 - 36.

Barbarella Carla, "*Il ruolo della cooperazione decentrata*", in *Politica Internazionale,* 1998, Vol. 2, pp. 63- 78.

Barbera Anna Maria, *" La Carta europea dei diritti: una fonte di ri-cognizione?*", in *Diritto dell'Unione Europea*, Vol. 2, 2003, pp. 13- 29.

Barbera Guido & Melandri Eugenio, "*La cooperazione: dai bisogni ai diritti*", EMI Editore – Bologna, 2007, pp. 156.

Barro Robert J. & Lee Jong-Wa, "*IMF programs: who is chosen and what are the effects?*" in *Journal of Monetary Economics*, Vol. 52, pp. 1245–1269, 2006.

Bart Maurice, "*Il ruolo della Banca Mondiale nel finanziamento dei Paesi in Via di Sviluppo*", Milano, Franco Angeli Editore, 1989, pp. 282.

Bartole Sergio, Conforti Benedetto, Raimondi Giuseppe, "*Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*", Cedam – Padova, 2001.

Barton John H. (Editions), "***The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO***", Princeton: Princeton University Press, 2006, pp. 388.

Baruffi Maria Caterina (a cura di), "*Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*", Cedam – Padova, 2008, pp. 242.

Bassanin Franco & Tiberi Giulia, "*Le nuove Istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*", Bologna – Il Mulino, 2008, pp. 147.

Bastarache Michel, "*The interpretation of Human Rights: the challenge*", in *University of New Brunswick law Journal*, 2001, pp. 3-10.

Bazzocchi Vallentina, *"I diritti fondamentali nello spazio di libertà e giustizia dell'Unione Europea",* Alma Mater Studiorum – Univeristà degli Studi di Bologna, disponibile on-line sul sito:

http://amsdottorato.cib.unibo.it/502/1/tesi/ValentinaBazzocchi.pdf.

Beitz Charles R., "*Human Rights as a common concern*", in *American political Science review*, 2001, Vol. 2, pp. 269-282.

Belanger Michel, "*Institutions economiques internationals*", 3ed., Paris, 1987, pp. 180.

Bellini Simona, "*La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario secondo la sentenza Hauer*", in *Rivista di diritto intenrnazionale*, 1981, pp. 318 -324.

Benelli, Roberto, "*Do IMF-supported programs boost private capital inflows? The role of program size and policy adjustment*" sta in A. Mody, & Rebucci A. (Eds.), "*IMF Supported Programs: Recent Staff Research*", pp. 35–51, Washington, D.C.- International Monetary Fund, 2006.

BernhardWilliam J., Lawrence Broz & Williams Robert Clark, "*The political economy of monetary institutions*", in *International Organization*, Vol 56, pp. 693-723, 2002.

Berrod Francois, "*Avis de la Cour sur l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*", in *Revue du marché unique européen*, 1996- Vol. 2, pp. 220 – 235.

Bhagwati Jagdish N., & Hudec Robert E., "*Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?*", London, MIT Press, 1996, pp. 512.

Bhargava Gopal (Ed.), "*Human Rights: concern and future*", Dehli – Kalpaz Publications, 2001, pp. 328.

Biavati Paolo "*La funzione unificatrice della Corte di giustizia delle Comunità europee*", in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1995, p.273- 286.

Bifulco Raffaele, Cartabia Marta & Celotto Alfonso (a cura di), "*L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE*", pp. 400, Il Mulino, 2001.

Biggeri Mario & Volpi Franco, "*Teoria e politica dell'aiuto allo sviluppo*", Franco Angeli Editore, pp. 288 – 2006.

Bilancia Paolo, "*Possibili conflittualità e sinergie nella tutela dei diritti fondamentali ai diversi livelli istituzionali*", in "*Studi in onore di Fausto Cuocolo*", Feltrinelli, 2005, pp. 277.

Bilancia Paolo & De Marco Edoardo (a cura di), " *La tutela multilivello dei diritti*", Giuffrè – Milano, 2004, pp. 255.

Bilancia Paolo & D'Amico Marilisa, "*La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*", Milano – Giuffrè Editore, 2009, pp. 335.

Bilancia Paolo, " *La politica estera di sicurezza comune dopo il Trattato di Lisbona*", Working Paper del 09/02/2010 consultabile on- line sul sito: http://www.astrid-on line.it/rassegna/09-02-2010/Bilancia_la-politica-estera-di-sicurezza-comune.pdf.

Bird Graham, "*The IMF and the Less Developed Countries*", Routledge Press, London, pp. 146, 1983.

Bird Graham, "*IMF Lending to Developing Countries*", Routledge Press, London, pp. 185, 1995.

Bird Graham & Rowlands Dane, "*IMF lending: how is it affected by economic, political and institutional factors?*", in *Journal of Policy Reform*, Vol. 4, pp. 243–270, 2001.

Bird Graham & Rowlands Dave, "*Do IMF programmes have a catalytic effect on other international capital flows?*", in *Oxford Development Studies*, Vol. 30, pp. 229–249, 2002.

Bird Graham, "*The IMF and the future. Issues and Opinions facing the Fund*", Routledge Press, London, pp. 291, 2003.

Bird Graham, Hussain Maurice & Joyce Joseph P., "*Many happy returns? Recidivism and the IMF*", in *Journal of International Money and Finance*, Vol. 23, pp. 231–251, 2004.

Bird Graham, "*The IMF: a bird's eye view of its role and operations*", in *Journal of Economic Surveys*, Vol. 21, pp. 683–745, 2007.

Blackett Andrea, "*Mapping the equilibrium line: fundamental principles and rights at work and the interpretive universe of the World Trade Organization*", in *Saskarchewan law Review*, 2002, Vol. 2, pp. 369-392.

Blengino Chiara, "*La dimensione sociale del commercio internazionale*", in "*Studi di diritto internazionale dell'economia"* (a cura di), Porro Giuseppe – Giapicchelli – Torino, 2006, pp. 167.

Blustein Paul, "*The chastening: inside the crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF*", New York, Public Affairs, pp. 125, 2001.

Boisson De Chazournes L., "*Issues of Social Development: integrating Human Rights into the Activities of the World Bank*", in *Institut International des Droits de l'homme* (Ed.), 2001, pp. 54-64, "*Commerce Mondial et Protection des droits de l'homme*", Bruxelles – Bruylant.

Bordo Michael D. & Eichengreen Barry J., "*A retrospective on the Bretton Woods System : lessons for International monetary reform*" , The University of Chicago Publications, pp. 669, 1993.

Bortot Francesco, "*Il ruolo del Fondo Monetario Internazionale*", in *Politica Internazionale*, 1996, Vol. 3, pp. 45-56.

Bossouyt M., "*La distinction juridique entre les droits civil et politique et les droits èconomique, sociaux et culturels*", in *Revue des droits de l'homme*, Vol. III, 1995, pp. 28-39.

Botchway Francis Nii, "*Is IMF Conditionality Anachronistic?*", Giugno, 2009- Working paper disponibile sul sito *Social Science Research Network*, all'indirizzo: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?/En.pdf.

Bottomley Stephen & Kinley David, "*Commercial Law and Human Rights*", 2002, Ashgate, pp. 341.

Boughton, James M., "***Silent Revolution. The International Monetary Fund 1979–1989",*** Washington: International Monetary Fund, Working Paper 2001, consultabile sul sito: http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001.html

Bradford Colin I. & Johannes F. Linn, "*The G20 Summit: Could the Financial Crisis Push Global Governance Reform?*", 24 October 2008, disponibile online sul sito *Brookings Institution* all'indirizzo: http://www.brookings.edu/opinions/2008/1024_g20_summit_linn.aspx?p=1.

Bradlow Daniel D., "*The World Bank, the International Monetary Fund and human rights*", in *Transnational law and contemporary problems*, 1996, Vol. 6, pp. 47- 63.

Bragyova Andras, "*Is it possible to base human right on International Law?*", sta in "*Revolution and human right. Proceedings of the 14th IVR World Congress in Edinburgh- august 1989*", Edited by Werner Maihofer- Gerhard Sprenger- Stuttgart Steiner 1990, pp. 141.

Brandtner Barbara and Rosas Allan, "*Human Rights and the External Relations of the European Community: an analysis of doctrine and practice*", in *European Journal of International Law*, 1998, Vol. 9, pp. 468- 490.

Breen Michael, "*The political economy of IMF conditionality*", Working Paper, Maggio 2008, disponibile on-line sul sito: http://siteresources.worldbank.org/INTRAD/Resources/Breen.pdf.

Broches Aron, "*International Legal Aspects of Operations of World Bank*", in *Recueil des Cours*, Vol. 98/3, pp. 297- 409, 1969.

Brodnig Gernot, "*The World Bank and Human Rights: mission impossible?",* in *Development and Human Rights*, 2002, Vol. 12, pp. 23- 51.

Broude Tomer, "*The Rule(s) of Trade and the Ethos of Development: Reflections on the Functional and Aspirational Legitimacy of the WTO*", in *Columbia Journal of Transnational Law,* 2006, Vol. 4, pp. 221- 234.

Brown Richard P. C., "*The IMF and Paris Club debt rescheduling: a conflict role?*", in *Journal of International Development*, Vol. 4/3, pp. 291- 313, 2006.

Brownlie Ian & Goodwing Gill Gay S. (Edited by), "*Basic documents on Human Rights*", 4th Edition – Oxford, 2002, pp. 891.

Broz Laurence B. & Hawes Michae Brewster, "*US domestic politics and international monetary fund policy*" sta in Hawkins D. A., Lake D. L., Nielson M. & Tierney J. (Eds), "*Delegation and Agency in International Organizations*", pp. 77–106, Cambridge - Cambridge University Press, 2006.

Brune Nancy, Garrett George & Kogut B., "*The International Monetary Fund and the global spread of privatization*", IMF Staff Papers, N. 51, pp. 195–219, 2004, disponibile sul sito: http://www.imf.org/external/staff_paper.51_html.

Buckley Ross P., "*The essential flaw in the globalisation of capital markets: its impact on human rights in developing countries*", in *California Western International Law Journal*, 2001, Vol. 1, pp. 119-131.

Buira Ariel, "*An analysis of IMF Conditionality*" – UNCTAD Report of G-24, Discussion Paper Series, n. 22, Agosto 2003, pp. 30, disponibile on-line all'indirizzo: http://hks.harvard.edu/fs/drodrik/g24buira.pdf.

Buira Ariel, "*Challenges to the World Bank and IMF: developing countries perspectives*", Anthem Press, 2003, pp. 203.

Bulow Jeremy & Rogoff Kenneth, "*Cleaning up third world debt without getting taken to the cleaners*", in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 4, pp. 31–42, 1990.

Bulterman Mielle, "*Human Rights in the treaty relations of the European Community*", Antwerpean- Groningen- Oxford, 2001, pp. 185.

Busch Marc L. & Relc Krzysztof J., "*Does the Wto need a Permanent body of Panelists?*", in *Journal of Economic Law*, Vol. 12/3, 2009, pp. 579 – 594.

Butkiewicz James L. & Yanikkaya Halit, "*The effects of IMF and World Bank lending on long-run economic growth: An empirical analysis*", in *World Development*, Vol. 33, pp. 371–391, 2005.

Calchi Novati Gianpaolo, "*Passato e futuro della Convenzione di Lomè*", in *Politica Internazionale*, 1998, Vol. 1, pp. 9-27.

Campell Tom (Ed.), "*Protecting human rights: instruments and institutions*", Oxford University Press, 2003, pp. 344.

Cannizzaro Enzo, "*Tutela dei diritti fondamentali nell'ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le Corti costituzionali italiana e tedesca*", in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, pp. 368 - 379.

Cannizzaro Enzo, "*Differenziazione e unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea*", in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2003, pp. 763-770.

Cantoni Silvia, "*Cooperazione multilaterale e finanziamento dello sviluppo*", Jovene Editore, Napoli, pp. 314, 2004.

Cantoni Silvia, "*Il Gruppo della Banca Mondiale*", sta in AA.VV. , "*Studi di diritto internazionale dell'economia*", Giappichelli Editore, 2006, pp. 372.

Carducci Michele, " *Il problema esplicativo delle trasformazioni costituzionali. Appunti per una comparazione di teorie e prassi*" sta in "*Le 'trasformazioni' costituzionali nell'età della transizione"*, (a cura di) Spadaro Antonio, Giappichelli editore, Torino, 2000, pp.162.

Carducci Michele, "*Il Trattato di Lisbona di fronte alle nuove identità costituzionali*", in AA.VV. (a cura di), " *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*", in *Quaderni della Rassegna di Diritto Pubblico europeo*, Vol. 5, 2009, pp. 145- 164.

Carlassare Lorenza, "*Le garanzie giurisdizionali nei diritti fondamentali*", 1998, Giappichelli Editore, pp. 333.

Carmody Chios, "*WTO Obligations as Collective*", in *European Journal of International*
Law, 2006, Vol. 17, pp. 419- 437.

Carmody Chios, "*Beyond the Proposals: Public Participation in International Economic Law*", in
American University International Law Review, 2000, Vol. 15, pp. 1321-1332.

Carreau Domenique & Juillard Patrick, "*Droit international économique*", Paris – Dollaz, 1998, pp. 611.

Cassese Antonio & Gaeta Paola, "*Le sfide attuali del diritto internazionale*", Il Mulino – Bologna, 2008, pp. 315.

Catarbia Marta & Weiler Joseph H., "*L'Italia in Europa. Profili istituzionali e Costituzionali*", Il Mulino, 2000, pp. 272.

Capdevila Gustavo, "*IMF not taking into account human rights issues*", 13 agosto 2001 – Paper disponibile sul sito internet: http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/inf/2001/0813hr.htm.

Cappelletti Adriano F., "*Diritti umani e sovranità: per una ridefinizione del politico*", Giuffrè Editore, pp. 438, 2000.

Carin Barry & Wood Angela, "*Accountability of the IMF*", Ashgate Publishing Company, pp. 217, 2005.

Carletti Cristiana, "*Attori e strumenti della cooperazione internazionale per lo sviluppo*", pp. 107- 227. sta in Cadin Raffaele, Carletti Cristiana & Spatafora Ersilia Grazia, "*Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale per lo sviluppo. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*", Giappichelli Editore – Torino, 2003.

Carreau Domenique, "*Why not merge the International Monetary Fund (IMF) with the World Bank for Recostruction and Development (World Bank)?*", in *Fordham Law Review*, 1994, pp. 1989 – 2001.

Carrington Arthur V. (Ed.), "*Human Rights: a bibliography*", Huntington, NewYork- Transnational Publications, 2002, pp. 539.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea : commentata con la giurisprudenza della Corte di giustizia CE e della Corte europea dei diritti dell'uomo e con i documenti rilevanti, di Luigi Ferrari Bravo, Francesco M. Di Majo, Alfredo Rizzo. – Milano- Giuffré, 2001, pp. 372.

Carvaunis Chris C., "*The foreign Debt. National Development Conflict: external adjustment and internal disorder in the developing nations*", New York Press, pp. 274, 1986.

Cass Deborah Z., "*The 'Constitutionalization' of International Trade Law: Judicial Norm- Generation as the Engine of Constitutional Development in International Trade*", in *European Journal of International Law*, 2001, Vol.39, pp. 39- 51.

Cass Deborah Z., "*The Costitutionalization of the World Trade Organization: Legitimacy, Democracy and Community in the International Trading System*", Oxford University Press, 2005, pp. 293.

Ceccherini Eleonora, "*La tutela della dignità dell'uomo*", Editoriale scientifica, Bologna, 2008, pp. 168.

Chandvarkar Nikhil A., "*IMF: its financial organization and activities*", IMF Pamphlet Series, Paper n. 42, Washington D.C., 1986, disponibile on line all'indirizzo: http://www.imf.org/external/pubs/paper_42.htm.

Chang Seung W., "*WTO for Trade and Development Post-Doha*", in *Journal of International Economic Law*, 2007, Vol. 10, pp. 553- 572.

Charnovitz Steve, "*A Close Look at a Few Points*", in *Journal of International Economic*
Law, 2005, Vol. 8, pp. 311- 328.

Charnovitz Steve, "*The World Trade Organization in 2020*", in *Journal of International*
Law and International Relations, 2005, Vol. 1, pp. 167- 181.

Charnovitz Steve, "*Transparency and Participation in the World Trade Organization*", in
Rutgers Law Review, 2004, Vol. 5/6, pp. 127- 141.

Charnovitz Steve, "*The WTO and Cosmopolitics*" in *Journal of International Economic*
Law, 2004, Vol. 7, pp. 675- 681.

Charnovitz Steve, "*Triangulating the World Trade Organization*", in *American Journal of*
International Law, 2002, Vol. 9, pp. 28- 54.

Charnovitz Steve, "*Opening the WTO to Nongovernmental Interests*", in *Fordham International Law Journal*, 2000, pp. 24- 38, pp. 173 – 191.

Chelsky Jeff, "*The Role and Evolution of Executive Board Standing Committees in IMF Corporate Governance*", Indipendent Evaluation Office of the International Monetary Fund, Working Paper
BP/08/04, April 2008), disponibile on –line sul sito dell' IMF all'indirizzo:http://www.ieo.imf.org/eval/complete/pdf/05212008/CG_background7.pdf.

Chen Shaohua and Ravallion Martin, "*The Developing World Is Poorer Than We Thought, but No Less Successful in the Fight against Poverty*" - Washington, DC: World Bank, 2008 - pp. 41, consultabie on-line sul sito: http://www.voxeu.org/index.php?q=node/4799.pdf

Chiti Edoardo, **"***La tutela dei diritti dell'uomo nell'ordinamento comunitario: il commento*", in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996- Vol. 10, p. 961 – 965.

Chiti Mario P., "*L'architettura del giudiziario europeo dopo il trattato di Nizza: la lenta evoluzione dall'eclettismo al razionalismo"*, in *Diritto pubblico*, 2001, pp. 957-958.

Chrestia Philippe, "*L'influence des droits de l'homme sur l' évolution du droit international contemporain*", in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 1998, Vol. 10, pp. 715-738.

Chwieroth Jeffrey, "*Testing and measuring the role of ideas: The case of neoliberalism in the International Monetary Fund*", in *International Studies Quarterly*, Vol. 51, pp. 5–30, 2007.

Ciorciari John D., "*The lawful scope of human rights criteria in World Bank credit decisions : an intrerpretive analysis of the IBRD and IDA Articles of Agrrement*", in *Cornell International Law Journal*, 2000, Vol. 33, pp. 331- 364.

Circi Mariarita, "*The World Bank Inspection Panel : is it really effective?*" in *Global Jurist Advanced* Vol. 6/3, 2006, disponibile on-line all'indirizzo: http://www.bepress.com/gj/advanced/Vol6/iss3/art10.pdf.

Clapham Andrew, Cassese Antonio & Weiler J.H.H., "*The human rights challenge: human rights and the European community: methods of protection*", Baden-Baden, Nomos, 1991- Vol. I & II.

Clark Dana L., "*A citizen's Guide to the World Bank inspection Panel*", 1999, paper on-line disponibile sul sito: http://www.ciel.org/Publication/citizensguide.pdf.

Clausen Alden W., "*La cooperazione allo sviluppo e il sistema delle Nazioni Unite: il contributo della Banca Mondiale*", sta in "*Organizzazioni Internazionali e cooperazione allo sviluppo*" a cura di Leone Ugo, Roma- Palombi Edizioni, 1985, pp. 129.

Collins David, "*The Wto: law, economics and politics*", in *Journal of Economic Law*, 2008, Vol. 11/3, pp. 143- 204.

Comba Andrea, "*Neoliberismo internazionale e global economic governance. Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti",* Giappichelli, Torino, 2008, pp. 306.

Comoglio Luigi Paolo, "*L'effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*", in AA. VV., "*Diritti fondamentali e giustizia civile in Europa*", Giappichelli – Torino, 2002, pp. 294.

Condinanzi Massimo, "*Il livello comunitario di tutela dei diritti fondamentali dell'individuo*", pp. 35- 55, sta in Bilancia Paolo & De Marco Edoardo (a cura di), " *La tutela multilivello dei diritti*", Giuffrè – Milano, 2004, pp. 255.

Condinanzi Massimo, "*Il ricorso diretto ai giudici europei: quadro giurisprudenziale e Costituzione Europea*", in *Quaderni costituzionali*, Vol. 3, 2004, pp. 628 – 635.

Conforti Benedetto, "*Note sui rapporti tra diritto comunitario e diritto europeo dei diritti fondamentali*", in *Rivista internazionale dei diritti dell'uomo*, Vol. XIII, 2000, pp. 423- 433.

Conforti Benedetto, "*Specificità della materia dei diritti umani e diritto internazionale*", in *Diritti umani e Diritto Internazionale*, Vol. I, 2007, pp. 13-28.

Converti Antonio, "*Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*", pp. 398, 2005- Halley Editore.

Coppel Jason & O'Neill Aidan, "*The European Court of Justice: taking rights seriously?*", in *Common Market Law Review*, 1992, p. 669 – 681.

Cottarelli Carlo e Curzio Giannini, "*Credibility without rules?*", Roma – Banca d'Italia Publicazioni, 1997, pp. 104.

Cottier Thomas, "*Trade and Human Rights: a relationship to discover*", in *Journal of International Economic Law*, 2002, Vol. I, pp. 111- 132.

Coulter Robert T. Coulter, Crippa Leonard A. & Wann Emily, "*Principles of International Law for*

Multilateral Development Banks", Washington, DC: Indian Law Resource Center, January 2009, consultabile on-line sul sito: http://www.indianlaw.org/en/resources/1/5/14.PDF

Crawford Gordon, "*Foreign aid and political reform: a comparative analysis of democracy assistance and political conditionality*", New York- Polgrave, 2001, pp. 496.

Cremona Marise, "*External Relations and External Competence: the emergence of an integrated policy*", sta in Craig Paul & De Burca G. (Editions), " *The Evolution of EU Law*", Oxford University Press, 1999, pp. 369.

DAC (Development Assistance Committee), "*Oriented Policy Paper on Human rights and Development*",2007,consultabile on-line sul sito: http://www.oecd.org/dataoecd/50/7/39350774.pdf

Darrow Mark, "*Between Light and Shadow. The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*", Oxford, 2003 – Hart, pp. 126.

Davey William F., "*The WTO Dispute Settlement System*", in *Journal of International Law*, pp. 15- 28, 2000.

Davì Angelo, "*Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*", Napoli, 1993, Iovine Editore, pp. 649.

David Dan Ben, "*Trade, Growth and Disparity among Nations*", Geneva – WTO paper on – line: http://www.wto.org/english/david/press2008_e.pdf.

De Battistini Roberto, "*I 60 anni del Fondo Monetario Internazionale*", in *Aggiornamenti Sociali*, 2005, Vol. 56, pp. 120-132.

De Burca Craig, "*European Union Law: text, cases and materials*", 3th Edition – Oxford University Press, 2002, pp. 320.

De Castro Meireles Marta, "*The World Bank procurement regulations: a critical analysis of the enforcement mechanism and the application of secondary policies in financed project*", paper on-line disponibile sul sito internet:
http://www.nottingham.ac.uk/shared_procurement/Marta_Meireles_final paper.pdf.

De Feyter Koen, "*The International financial institutions and human rights: law and practice*", in *Human Rights Review*, 2004, Vol. 1, pp. 56-90.

De La Rochère Jacqueline Dutheil, "*The EU and the Individual: Fundamental Rights in the Draft Constitutional Treaty"*, in *Common Market Law Review*, Vol 41, 2004, pp. 45-58.

Dell Sidney, "*The Question of Cross-Conditionality*", in World Development, Vol. 1, 1988, pp. 557 – 568.

De Muro Gianmaria, "*I rapporti tra Corte di Giustizia delle Comunità europee e Corte europea dei diritti dell'uomo. Problemi e prospettive*", Relazione al Convegno su "*La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*", Catanzaro 31 maggio – 1 giugno 2002, in AA. VV., "*La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*", Giappichelli – Torino, 2003, pp. 175.

Del Vescovo Donatella, "*Aiuto comunitario allo sviluppo nel quadro dell'Accordo di Cotonou*", in *La Comunità Internazionale,* 2005, Vol.1, pp. 51-74.

Dembour Marie-Bénédicte, "*What Are Human Rights? Four Schools of Thought",* in *Human Rights Quarterly* - Volume 32, Number 1, February 2010, pp. 1-20.

Denters Erik M., "*Law and Policy of IMF Conditionality*", The Hague, 1996, pp. 231.

Deneulin Séverine & Shahani Lila (Edited by), "*An Introduction to the Human Development and Capability Approach. Freedom and Agency*", 2009, pp. 339, disponibile on-line sul sito International Development Research Centre, all'indirizzo: http://www. idrc.ca/openbooks/470-3.

Des Nerviens Pierre, "*Les relations extérieures*", in *Revue Trimestrielle de droit européen,* 1997, Vol. 33 N. 4 pp. 801-812.

De Salvia Michele, "*Lineamenti di diritto europeo dei diritti umani*", Cedam- Padova, 1991, pp. 301.

De Salvia Michele, "*Sistema europeo e sistemi nazionali di protezione dei diritti dell'uomo: subordinazione, sussidiarietà?*", in *Rivista Internazionale dei diritti umani*, Vol. I, 1994, pp. 132- 153.

De Stefani Paolo & Laita Francisco, "*La tutela giuridica internazionale dei diritti umani: casi e materiali*", Cedam – Padova, 1997, pp. 296.

De Stefano Maurizio, "*Roma-Strasburgo-Lussemburgo- Maastricht*", in *I diritti dell'uomo cronache e battaglie*, 1992- Vol.2, pag. 63- 66.

Der-Chin Horng, "*The Human Rights Clause in the European Union's External Trade and development Agreements*", in *European Law Journal*, Vol. 9, N.3, 2003, pp. 677- 701.

De Witte Bruno, "*Le role passeé et future de la Cour de Justice des Communautés europeénnes dans la protection des droits de l'homme*", in Alsto Philips, Bustello Mara & Heenan James (Edited by), "*L'Union europeénne et les droits de l'homme*", Bruxelles – Bruylant, 2001, pp. 895 – 935.

De Witte Bruno (edition), "*Dieci riflessioni sul Trattato Costituzionale per l'Europa*", *European University Institute*, San Domenico di Fiesole, Italia, 2003, disponibile on line sul sito: www.european-convention.eu.int (CONV 703/03) del 28/04/2003.

Dhumale Rahul, Eatwell John, Kern Alexander, "*Global Governance of Financial Systems. The International Regulation of Systemic Risk*", Oxford Univeristy Press, 2005, pp. 441.

Dicks-Mireaux Louis, Mecagni Mauro & Schadler Susan, "*Evaluating the effect of IMF lending to low income countries*", in *Journal of Development Economics*, Vol. 61, pp. 495–526, 2000.

Di Franco Paolo, "*Il rispetto dei diritti dell'uomo e le 'condizionalità' democratiche nella cooperazione comunitaria allo sviluppo*", in *Rivista di Diritto europeo*, Vol. 3, 1995, pp. 543- 582.

Dine Janet and Andrew Fagan, "*Human Rights and Capitalism: a multidisciplinary perspective on globalisation*", Celtenham – Edward Elgar, 2006, pp. 372.

Di Turi Claudio, "*La liberalizzazione dei flussi commerciali internazionali del lavoro e promozione della dignità umana*", in *Diritto del Commercio e degli scambi internazionali*, 1998, Vol. 3, pp. 75-89.

Documento, "*IMF Conditionality*", settembre 2009, consultabile on-line sul sito: http://www.imf.org/external/np/exr/facts/conditio.htm

Dogliani Mario, "*Diritto costituzionale e scrittura"*, in *Ars interpretandi*, 1997, pp. 107-119.

Dommen Caroline, "*Raising Human Rights Concerns in the World Trade Organization: Actors, Process and Possible Strategies*", in *Human Rights Quarterly*, Vol. 24, pp. 35-50, 2002.

Donnelly Jack, "*Universal human rights in theory and practice*", Cornell University - 2th Edition, 2003, pp. 287.

Donnelly Jack, "*The Relative Universality of Human Rights",* in *Human Rights Quarterly* - Volume 29, Number 2, May 2007, pp. 281-306.

Dordi Claudio, "*Profili giuridici dell'attività di sostegno finanziario del Fondo Monetario internazionale: le nuove line-guida sulla condizionalità*", in *Diritto del Commercio Inernazionale*, 2002, Vol.16, pp. 863-899.

Douzinas Costas, "*The end of human rights*", Hart Publishing – 2000, pp. 397.

Draetta Ugo, " *I principi democratici dell'Unione Europea nel Trattato di Lisbona*", in *Studi sull'integrazione europea*, Vol. 3, 2008, pp. 57-71.

Draetta Ugo e Fumagalli Meraviglia Marinella, "*Il diritto delle organizzazioni internazionali*", Milano, 2005, pp. 296.

Draetta Ugo e Parsi Nicoletta, "*Elementi di diritto dell'Unione Europea*", Giuffrè editore, 2010, pp. 386.

Dreher Alex, "*The influence of elections on IMF programme interruptions*" in *Journal of Development Studies*, Vol. 39, pp. 101–120, 2003.

Dreher Alex, "*A public choice perspective of IMF and World Bank lending and conditionality*", in *Public Choice*, Vol. 119, pp. 445–464, 2004.

Dreher Alex & Vaubel Roland, "*Do IMF and IBRD cause moral hazard and political business cycles? Evidence from panel data*", in *Open Economics Review*, Vol. 15, pp. 5–22, 2004a.

Dreher Alex & Vaubel Roland, "*The causes and consequences of IMF conditionality in emerging Markets*", in *Finance and Trade*, Vol. 40, pp. 26–54, 2004b.

Dreher, Alex, "*IMF and economic growth: The effects of programs, loans, and compliance with Conditionality*", in *World Development*, Vol. 34, pp. 769–788, 2006.

Dreher Alex & Jensen Nicholas M., "*Independent actor of agent? An empirical analysis of the impact of US interests on IMF conditions*", in *Journal of Law and Economics*, Vol. 50(1), pp. 1–22, 2007.

Dubois Philippe, "*Le rôle de la Cour des Communautés européennes. Objet et porté de la protection »* , in *Revue de droit international et droit comparé*, 1981, pp. 609- 641.

Dugger Celia W., "*Donor Nations to focus on growing States*", 24 aprile 2006, Paper disponibile sul sito internet: http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/2006/0424/springnyt.htm.

Durante Francesco, "*Ricorsi individuali ad organi internazionali : contributo alla teoria della personalità internazionale dell'individuo*", Milano – Giuffrè Editore, 1958, pp. 178.

Edwards Martin S., "*International Monetary Collaboration"*, New York, 1985, pp. 393.

Edwards Martin S., "*Investor responses to IMF program suspensions: Is noncompliance costly*?", *in Social Science Quarterly*, Vol. 86, pp. 857–873, 2005.

Edwards Robert W., "*Is an IMF Stand – by Arrangements a 'Seal of Approval' on Which other Creditors Can Rely?*", in *New York University Journal of International Law*, 1985, Vol. 3, pp. 573- 590.

Eichengreen Barry & Harold James, "*Monetary and Financial Reform in two Era of Globalization*", NBER (National Bureau of Economic Research) Working Paper, 2005, disponibile sul sito: http://www.nber.org/Papers/w18649.pdf

Eichengreen Barry, Gupta Paul & Mody, Aahoka, "*Sudden stops and IMF-supported programs*", NBER (National Bureau of Economic

Research) Working Paper, 2006, disponibile on-line sul sito: http://www.nber.org/Papers/w12638.pdf

Eichengreen Barry & Dincer Nergiz, "*Central Bank Transparency: causes, consequences and update*", NBER (National Bureau of Economic Research) Working Paper, 2009 disponibile sul sito: http://www.nber.org/Papers/w14791.pdf.

Eiras Ana Isabel, "*Time for the International Monetary Fund and World Bank to reconsider the strategy for millennium development goals*", 16 settembre 2005, Paper disponibile sul sito internet:http://www.heritage.org/research/tradeandeconomicfreedom/bg1880.htm

Elekda Selim G., "*How does the Global Economic Environment influence the demand for IMF resources*", IMF Working Paper, Ottobre 2006, disponibile on-line sul sito: http://www.imf.org/external/pubs_paper.o6.pdf.

EURODAD (European Network on Debt & Development) Report, "*Untying the Knots – How the World Bank is Failing to deliver real change on conditionality*", Novembre 2008 – Paper disponibile sul sito internet: http://www.eurodad.org/whatsnew/reports.aspx.it.

Evrensel Ayse Y., "*Effectiveness of IMF-supported stabilization programs in developing countries",* in *Journal of International Money and Finance,* Vol. 21, pp. 565–587, 2002.

Faber Gerrit & Van Dijck Pitou, "*The External Economic Dimension of the European Union*", Kluwer Law International Press, 2000, pp. 246.

Fairhust John, "*Law of the European Union*", Longman, 2006, pp. 307.

Feinberg Richard E., "*The changing relationship between the World Bank and the International*
Monetary Fund", in *International Organization*, 1988, Vol. 42, pp. 545 – 560.

Feldstei Martin, "*International Economic Cooperation*", University of Chicago Press, pp. 333, 1998.

Ferrari Bravo Giuliano, "*Problemi tecnici dell'adesione delle Comunità europee alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*", in *Rivista di diritto europeo*, 1979- Vol.4, pp. 347- 361.

Fierro Elena, "*Legal basis and scope of the human rights clauses in EC bilateral agreements: any room for positive interpretation?*", in *European Law Journal*, 2001, Vol. 7/1, pp. 41-68.

Fisichella Daniela, "*Individuo, identità e Diritto Internazionale*", pp. 83-116, sta in "*L'individuo nella crisi dei diritti*", (a cura di) Sciacca Fabrizio, Il Melograno Editore, pp. 219, 2009.

Fitzgerald P. L., "*Massachusetts, Burma and the World Trade Organization: A Commentary on Blacklisting, Federalism, and Internet Advocacy in the Global Trading Area"*, in *Cornell International Law Journal*, Vol. 23 - 2001 – pp. 1 - 53.

Flick Giovanni Maria, "*Globalizzazione e diritti umani*", in *Rivista di Scienze Giuridiche*, 2002, Vol. II, pp. 171-185.

Footer Mary E., "***An Institutional and Normative Analysis of the World Trade Organization"*** Martinus Nijhoff Publishers, 2006, pp. 238.

Forget Louis, "*Le 'Panel d'Inspection' de la Banque mondiale*", in *Annuaire Français de droit International*, 1997, pp. 645- 661.

Fossati Fabio, " *Cooperazione allo sviluppo:la condizionalità politica*", in *Politica Internazionale,* 2003, Vol. 1/2, pp.11-21.

Franck Thomas M., "*Individuals and groups of individuals as subjects of international law*", pp. 97- 113, in Hofmann R., "*Non- State actors as new subjects of International humanitarian law*", Berlino – Duncker & Humblot, 1999, pp. 313.

Freeman Michael, "*Human Rights: an interdisciplinary approach*", Blackwell Publishing Company 2002 , pp. 195.

Frey Bruno S. & Alois Stutzer, "*Strengthening the Citizens Role in International Organizations*", in *Review of International Organizations,* 2006, Vol. 1, pp. 27- 41.

Gaja Giorgio, "*Aspetti problematici della tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*", in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1988, pp. 574- 596.

Gaja Giorgio, "*L'adesione della Comunità Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: obiettivi e problemi*", in P. Ungari & M. P. Pietrosanti Malintoppi (a cura di), Carocci Editore, " *L'Unione Europea e i diritti dell'uomo: l'adesione dell' Unione europea alla Convenzione di Roma*", Roma- 1995, pp. 141.

Gaja Giorgio, "*Carta dei diritti fondamentali e convenzione europea*: *una relazione complessa*, in "*La difficile Costituzione*" (a cura di) De siervo Ugo, 2001, Giuffrè Editore, pp. 346.

Galit A. Sarfaty, "*Why Culture Matters in International Institutions: The Marginality of Human Rights at the World Bank*," in *American Journal of International Law*, Octobe 2009, pp. 663 – 680.

Gambino Silvio, "*Diritti fondamentali e Unione Europea*", Università degli Studi della Calabria – Dipartimento di Scienze Giuridiche (Collana diretta da Silvio Gambino), Giuffrè Editore – 2009, pp. 185.

Garcia Frank J., "*Global Justice and the Bretton Woods Institutions*", in *Journal of International Economic Law*, 2007, Vol. 10, pp. 461- 474.

Garuda Gopal, "*The distributional effects of IMF Programs: A cross-country analysis*", in *World Development*, Vol. 28, pp. 1031–1051, 2000.

Garabello Roberta, "*Le norme del Trattato istitutivo e la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee*", pp. 531- 554, sta in Pineschi Laura, "*La tutela internazionale dei diritti umani*", Giuffrè Editore, 2006.

Garabello Roberta, "*I rapporti tra l'ordinamento comunitario e il sistema della Convenzione Europea sui diritti umani*", pp. 555- 568, sta in Pineschi Laura, "*La tutela internazionale dei diritti umani*", Giuffrè Editore, 2006.

Garavello Oscar, "*I paesi ACPe l'Unione Europea dopo l'Uruguay Round*", in *Politica Internazionale*, 1998, Vol. 2, pp. 29-41.

Garbagnati Maria Gisella, "*Rispetto dei diritti umani ed esercizio delle competenze esterne dell'Unione europea*", in Daniele Luigi, "*Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*", Milano- 2001, pp. 244.

Gaudin Hélène, *Chronique de jurisprudence communautarie , 2000,* in *Revue du Droit Public*, 2001, pp. 1017.

Gazzini Tarcisio, "*Il contributo della Corte Internazionale di Giustizia al rispetto degli obblighi erga omnes in materia di diritti umani*", in *La Comunità internazionale*, 2000, Vol. 1, pp. 19- 62.

Gazzini Tarcisio, "*The Legal Nature of WTO Obligations and the Consequences of Their*
Violation", in *European Journal of International Law,* 2006, Vol. 17, pp. 723- 741.

Gearty Conor, "*Can Human Rights Survive?",* Cambridge University Press, 2006, pp. 170.

Gerbino Mario, "*Organizzazione Mondiale del Commercio*", in *Enciclopedia del Diritto,* pp. 650- 675.

Ghera Edoardo, "*Le c.d. clausole sociali: evoluzione di un modello di politica legislativa*", in *Diritto delle Relazioni Internazionale,* 2001, Vol. 2, pp. 133-141.

Gianviti Francesco, "*Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund*", UN Document E/C.12/2001/WP.5, Maggio 2001 disponibile sul sito internet: http://www.clairemahon.net/ESCR/nonstateactor.html.

Giardina Andrea, "*Sulla competenza a stipulare della CEE*", in *Rivista di Diritto Internazionale,* 1971, pp. 609-618.

Gilbert Christopher L. & Vines David , "*The World Bank: Structure and Policies*", Cambridge University Press, pp. 335, 2000.

Gilbert Christopher L. & Vines David, "*The IMF and its critics. Reform of Global Financial Architecture*", Cambridge University Press, pp. 433, 2004.

Gilles Duceppe, "*Human Rights democracy and good governance: stretching the World Bank's policy frontiers*", in Griesgraber J. M., "*The World Bank*", Londra – Pluto Press, 1996, pp. 101 – 144.

Gilpin Robert, "*Global Political economy: understanding the international economic order*", by Robert Gilpin – Princenton University Press, 2001, pp. 423.

Giorello Marco, "*The clauses of democratic Conditionality in the European Union External Relations*", sta in " *Europe, diplomacy and development. New issues in EU's relations with developing countries*", Cosgrove- Sacks C. (Edition), 2001, pp. 296.

Giuliano Mario, "*La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*", Giuffrè Editore, IV Edizione, 1998, pp. 322.

Gold Joseph, "*Conditionality*", International Monetary Fund, Pamphlet Series, n. 31, 1979, disponibile on-line all'indirizzo: http://www.imf.org/external/pubs/cat_En.cfm=319.htm.

Gold Joseph, "*Financial Assistance by the IMF*", International Monetary Found, Pamphlet Series, n.37, 1980, disponibile on-line all'indirizzo: http://www.imf.org/external/pubs/cat_En.cfm=198.htm.

Gold Joseph, "*The legal character of the fund's stand-by arrangements and why it matters*", International Monetary Fund, Pamphlet Series, n. 35, 1981, disponibile on-line all'indirizzo: http://www.imf.org/external/pubs/cat_En.cfm=358.htm

Goldstein Morrus & Montiel Peter J., "*Evaluating fund stabilization programs with multi-country data: some methodological pitfalls*", IMF Staff Papers, N. 33, pp. 304–344, 1986, disponibile on line sul sito: http://www.imf.org/external/staff_paper.33_html.

Goldstein Morrus, "*IMF structural conditionality: How much is too much?*" Institute for International Economics Working Paper 2001, disponibile on-line all'indirizzo: http://www.petersoninstitute.org/publications/wp/01_4.pdf.

Goodland Robert, "*The Institutionalized Use of Force in Economic Development: With Special Reference to the World Bank*," in "*Sustaining Life on Earth"*, Colin L. Soskolne Editions - Lexington Books, 2008, consultabile on-line sul sito: http://www.goodlandrobert.com/violence.pdf.

Gould Erica R., "*Money talks: Supplementary financiers and International Monetary Fund Conditionality*", in *International Organization*, Vol. 57, pp. 551–586, 2003.

Gould Erica R., "*Money talks: The International Monetary Fund, conditionality, and supplementary*
Financiers", Stanford - Stanford University Press, pp. 556, 2006.

Granger Clotilde & Siroen Jean Maria, "*Core Labour Standards in Trade Agreements: from multilateralismi to bilateralism*", in *Journal of World Trade,* Vol. 40, 2006, pp. 813 – 836.

Grementieri Valerio, "*Il ruolo della Corte di Giustizia delle Comunità Europee per la protezione dei diritti fondamentali in Europa*", in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1979, pag. 5- 19.

Griller Stefan (Edition), "***At Crossroads: The World Trading System and the Doha Round***", New York - Springer Wien, 2008, pp. 327.

Grimm Sven, Humphrey John, Lundsgaarde Erik & De Sousa Sarah Lea John, " *European Deveopment Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development*", Paper on-line: http://www.fride.org, maggio 2009.

Guarino Giancarlo, "*Per una ricostruzione, in termini di sistema, dei diritti dell'uomo*", disponibile on-line sul sito: http://www.giurcost.org/studi/guarino.html, Maggio 2008.

Guerrieri Paolo, "*Libero scambio e regole multilaterali*", Il Mulino – Bologna, 2003, pp. 215.

Guillot Nicolas, "*The democracy makers: human rights and the politics of global order*", Columbia University Press, 2005, pp. 288, disponibile on-line sul sito: http://www. dissentmagazine.org/democracy/article_guillot.pdf.

Guitan Manuel, "*Conditionality. Access to Fund Resources. IMF and the World Bank*", Mac Millian Press, pp. 321, 1980.

Guzzetta Giovanni, "*Garanzia multilivello dei diritti e dialogo tra le corti nella prospettiva di un Bill of Rigths europeo*", pp. 155- 167, in "*Tutela dei diritti fondamentali e costituzioni multilivello*", di D'Antena Antonio & Grossi Pierfrancesco, Giuffrè Editore, 2004, pp. 388.

Gwin Catherine & Feinberg Richard E., "*The IMF in a multipolar World: pulling together*", in *U.S. Third World Policy Perspectives*, Vol.13, pag. 175- 201, 1995.

Hallainer Eric, "*States and reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*", Ithaca – New York, Cornell University Press, pp. 238, 1994.

Hammarberg Thomas, "*Protection and Promotion of Human Rights by International Structures – dilemmas and lessons learned*", Council of Europe Commissioner for Human Rights, Strasburgo, 8 febbraio 2008, consultabile on-line sul sito: http://www.biicl.org/files/3295_thomas_hammarberg.doc.

Handl Gunther, "*The legal mandate of multilateral development banks as agent for change toward sustainable development*", in *American Journal of International Law*, Vol. 64, pp. 643- 665.

Hannum Hurst, "*International human rights: problems of law, policy and practice*", Late Richard Lillich Edition – S. James Anaya, New York, Aspen, 2006, pp. 1176.

Haraf William S. & Willet Thomas D. (Editors), "*Monetary policy for a volatile global economy*" AEI Press, USA, pp. 169, 1990.

Harrigan Jane, Wang Chengag & El- Said Hamed, "*The Economic and political determinants of IMF and World Bank lending in the Middle East and North Africa*", in *World Development*, Vol. 34/2, pp. 247- 279, 2006.

Harris D.J., O'Boyle M. Wharbrick C., "*Law of the European Convention on Human Rights*", London- Butterworths, Bates Edition - 1995, pp. 476.

Harvey Philip, "*Human Rights and economic policy discourse: taking economic and social rights seriously*", in *Columbia human rights law review*, 2002, Vol. 2,pp. 363- 471.

Haughton Tim, "*When does the EU make a difference? Conditionality and the accession process in Central and Eastern Europe*", in *Political Studies Review*, Vol. 5, pp. 233- 246, 2007.

Head John W., "*Evolution of the governing law for loan agreements of the World Bank and other multilateral development banks*", in *American Journal of International Law*, 1996, Vol. 90, pp. 214- 235.

Heinze Eric, "*Beyond parapraxes: right and wrong approaches to the universality of human rights law*", in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1994, Vol. 12, pp. 369-385.

Helleiner Eric, "*The Contemporary Reform of Global Financial Governance: Implications of and Lessons from the Past*", G-24 Discussion Paper series – UNCTAD, 2007,disponibile on-line sul sito: http://www.unctad.org/en/docs/gdsmdpg2420092_en.pdf.

Herbertson Kirk, Thompson Kim and t Goodland Robert, "*A roadmap for integrating human rights into the world Bank Group*", Working Paper, 18 giugno 2010, disponibile on-line sul sito: http://www.brettonwoodsproject.org/art-566445

Herz & Perrault Anne, "*Bringing Human Rights Claims to the World Bank Inspection Panel*", 2009 - Center For International Environmental Law, Bank Information Center and International Accountability Project, October 2009 – consultabile on- line sul sito: http://www.bicusa.org/en/Document.101841.aspx

Hillon Christopher, "*Mixity and coherence in European Union external relations: the significance of the 'duty of cooperation'*", sta in Hillon Christopher & Koutracos Patrick (Editions), "*Mixed Agreements Revisited: the European Union and its member States in the word*", Oxford – Hart Publishing 2009, pp. 346.

Hirsch Mosches, "*The responsibility of International organizations towards third parties: some basic principles*", Dordrecht- Boston, Londra – Nijhoff Publications, 1995, pp. 178.

Hirschl Ran, "'*Negative' rights vs. 'positive' entitlements: a comparative study of judicial interpretations of rights in an emerging neo-liberal economic order*", in *Human Rights Quarterly*, 2000, Vol. 4, pp. 1060-1098.

Hockman Bernard Matto & Kostecki Michel M., "*The Political Economy of the World Trading System: the WTO and Beyond*", 2nd Edition – Oxford University Press, 2001, pp. 298.

Hockman Bernard Matto, " *Development, Trade and WTO: a Handbook*" – World Bank Publications- 2002.

Horta Korinna, "*Rethoric and reality: human rights and the World Bank*", in *Harvard Human Rights Journal*, 2002, Vol. 15, pp. 227-243.

Howse Robert, "*Human Rights in the WTO: whose rights, what humanity? Comment to Petersmann*", in *European Journal of International Law,* 2002, Vol.3, pp. 651-659.

Howse Robert & MutuaMakau, "*Protecting Human Rights in a global Economy: challenges for the World Trade Organization*", Aprile 2000, Paper disponibile sul sito internet: http://www.rightsandemocracy.org.

Human Rights Council, "*Business and Human Rights: Towards Operationalizing the 'Protect, Respect and Remedy"*", UN Doc. A/HRC/11/13, 22 April 2008, consultabile on-line sul sito: http://www.businesshumanrights.org/SpecialRepPortal/Home/ReportstoUNHumanRightsCouncil/2008;

Hunter David & Udall Lori, "*The World Bank's new Inspection Panel: will it increase the Bank's Accountability?*", in *Center for International Environmental Law* (CIEL), Issue 1, April 1994, paper disponibile on-line all'indirizzo: http://www.igc/ciel/issue1.html.International Monetary Found Survey, "*The guidelines on conditionality*", 1979 – Decision 79/38, pp. 238, disponibile sul sito internet: http://www.imf.org/external/pubs/decision.html.

Ishay Micheline R., "*The history of human rights from ancient times to the globalization era*", Routledge Press, 2005, pp. 675.

Ishay Micheline R., "*The human Rights reader. Major political essay, speechs and documents from ancient times to the present*", Routledge Press, 2007- 2th Edition, pp. 549.

Ivanova Anna, Wolfgang Mayer, Mourmouras Alex & Anayiotos George, "*What determines the implementation of IMF-supported programs?*" IMF Working Papers N. 8, 2003, disponibile on-line sul sito: http://www.imf.org/external/staff_paper.8.html.

Jackson John H., "*International Economic Law in Times that are interesting*", in *Journal of International Economic Law*, pp. 3-14, 2000.

Jackson John H., " *Legal Problems of International Economic Relations: cases, materials and text on the National and International Regulation of transitional Economic*", West Publishing – St. Paul (Minnesotha), pp. 1097, 2001.

Jackson John H., "*Perceptions about the WTO trade institutions*", in *World Trade Review*, Vol.1, pp. 106- 118, 2002.

Jackson John H., "*The Varied Policies of International Juridical Bodies—Reflections on Theory and Practice*", in *Michigan Journal of International Law*, 2004, Vol. 25, pp. 869- 894.

Jackson John H., "*International Economic Law: Complexity and Puzzles*", in *Journal of International Economic Law*, 2007, Vol. 10, pp. 3 -21.

Jacquè Jean Paul, "*La charte des droits fondamentaux de l'union européenne générale"*, pag. 43-59, in Rossi Lucia Serena (a cura di), ***"****Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*", Giuffré Editore, 2002, pp. 255.

Jensen Nathan M., "*Crisis, conditions, and capital: The effect of International Monetary Fund agreements on foreign direct investment inflows*", in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 48, pp. 194–210, 2004

Jerve Alf Morten, "*Social Consequences of development in a human rights perspective: lessons from the World Bank*", in *Human Rights in development*, 1998, pp. 5-35.

Joyce Joseph P., "*Promises made, promises broken: a model of IMF program implementation*", in *Economics & Politics*, Vol. 18, pp. 339–365, 2006.

Kalderimis Daniel, "*IMF Conditionality as Investment Regulation: a theoretical analysis*", in *Social and Legal Studies*, Vol. 13/1, pp. 103-131, 2004.

Kamal Malhotra, " *Promoting Human Development through trade*", Paper disponibile on line sul sito internet: http://globalpolicy.org/component/contenent/article/220/47271.html, 2004.

Kappur Davesh, Lewis John R. & Webb Richard, "*The world Bank: its first half century*", Brookings Institution Press – Washington D.C., Vol. I-II, pp. 2041, 1997.

Kenen Peter B., "***Reform of the International Monetary Fund***", Council on Foreign Relations, 2007, consultabile online al sito: http://www.cfr.org/content/publications/attachments/IMF_CSR29.pdf.

Kenen Peter B., Papadia Francesco & Saccomani Francesco, "*The International Monetary System*", Cambridge University Press, pp. 325,1994.

Kenen Peter B., "*The International Financial Architecture. What's new? What's Missing?*", Institute for International Economics, pp. 173, 2001, disponbile on-line sul sito: http://www.iie.com/staff/author_paper.pdf.

Kenen Peter B., Shafer Jeffrey R., Wicks Nigel L. & Wyplosz Charles, "*International Economics and Financial Cooperation: new issues, new actors, new responses*", ICMB (International Center for monetary and banking studies) Publications, pp. 145, 2004, disponibile on-line sul sito: http://www.icmb.kenen_peter/paper.html.

Kennet Roth, "*Defending Economic, Social and Cultural Rights: pratical Issues faced by an International Human Rights Organization"*, in *Human Rights Quarterly*, Vol. 26, 2004, pp. 501- 518.

Keohane Robert O. & Nye Joseph S., "*The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of*

Democratic Legitimacy", sta in Roger B. Porter **& altri** (Editions), ***"Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium"***, Washington, D.C. - Brookings Institution Press 2001, pp. 564.

Khor Martin, "*World Bank and IMF still pushing conditions*", 30 Novembre 2006, Paper disponibile sul sito internet: http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/2006/1130conditionality.htm.

Khor Martin, "*A critique of the IMF's role and Policy condtiionality*", 19 gennaio 2007- Paper disponibile sul sito internet: http://www.twnside.org.sg/title/geseries4.htm.

Killick Tony, Gunatilaka Ramani & Marr Ana, "*Aid and the political economy of policy change*", Routledge Press, London, pp. 214 – 1992.

Killick Tony, "*IMF Programmes in developing countries*", Routledge Press, London, pp. 203, 1995.

King Tim, "*Human Rights in European Foreign Policy: success or failure for post-modern diplomacy?*", in *European Journal of International Law,* Vol.10/2, pp. 313-317, 1999.

Klein Goldewijk Berna (Ed.), "*Dignity and Human rights: the implication of economic, social and cultural rights*", Ardsley- New York Transnational Publications, 2002, pp. 338.

Knox John H., "*Horizontal Human Rights Law*", in *American Journal of International Law,* 2008, Vol. 2, pp. 47.

Koch Elisabeth Ida, "E*conomic, Social and Cultural Rights as Component in Civil and Political Rights: an hermeneutic perspective*", in *The International Journal of Human Rights*, Vol. 10, 2006.

Komer Peter, Maas G., Siebold T. & Tetzaff R., "*The IMF and the debt crisis: a guide to the third world's dilemma*", Zed Books Publications – London, pp. 221, 1986.

Koren Barbara, Lipson Charles, Snidal Ducan, (Eds.), "*The rational design of international institutions*" Cambridge, Cambridge University Press, 2004, pp. 338.

Koul John H., "*The legal framework of UNCTAD in World Trade*", in *Leiden Journal of International Law,* 1977, pp. 114 – 165.

Kumae Raj C., "*National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights: toward the Institutionalization and developmentalization of human rights*", in *Human Rights Quarterly*, Vol. 3, 2000, pp. 27- 42.

Kunneman Richard, " *A coherent approach of human rights*", in *Human Rights Quarterly*, Vol. XVII, 1995, pp. 89 – 101.

Lamy Pascal, "*Humanising Globalization*", 30 Gennaio 2007, Paper disponibile on-line sul sito internet: http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/2006/0130lamychile.htm.

Lang Andrew, "*Re-thinking trade and Human Rights*", in *Tulane Journal of International and comparative law,* Vol. 2, 2007, pp. 335- 413.

La Porta Salvatore, "*I diritti del consumatore fraterno nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo*", in *Rivista Italiana di diritto Pubblico comunitario*, 2006, Vol. 5, pp. 865 – 891.

La Porta Ubaldo, "*Globalizzazione e diritto: regole giuridiche e norme di legge nell'economia globale: un saggio sulla libertà di scambio e sui suoi limiti*", Napoli- Liguori, 2005, pp. 276.

Lastra Rosa Maria, "*The International Monetary Fund in Historical Perspective",* in *Journal of International Economic Law*, pp. 507- 523, 2000.

Lawrence Robert Z., "*Rulemaking Amidst Growing Diversity: A Club-of-Clubs Approach to WTO Reform and New Issue Selection*", in *Journal of International Economic Law*, 2006, Vol. 9/4, pp. 823- 843.

Lawson, Rick, "*Confusion and Conflict? Divergent Interpretations of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg*", in Rick Lawson & Matthijs de Blois, (Eds.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe: Essays in Honour of Henry G. Schermers*, 1994, pp. 655.

Leanza Umberto & Caracciolo Ida, "*Il diritto internazionale: diritto per gli Stati e diritto per gli individui*", Giappichelli – Torino, parte generale, 2008, pp. 492.

Leckie Stephen, "*Another step towards indivisibility: identifying the key features of violations of Economic, Social and Cultural rights*", in *Human Rights Quarterly*, Vol. XX, 1998, pp. 138 – 155.

Leclerc S., Akandji-Kombè J.F., Redor M.J. (a cura di), "*L'Union européenne et les droits fondamentaux*"- Bruxelles, 1999, pp. 268.

Lehr Amy K. & smith Gare A., "*Implementing a Corporate Free, Prior and Informed Consent Policy: benefits and Challenges 2010*", consultabile on-line sul

sito:http://indigenouspeoplesissues.com/attachments/5192_FPIC_Talismen2010.pdf.

Lenaerts Koen, "*Fundamental rights in the European Union"*, in *European Law Review*, Vol 2, 2000, pp. 590 – 608.

Leone Ugo (a cura di), *"Organizzazioni Internazionali e cooperazione allo sviluppo*", Roma- Palombi Edizioni, 1985, pp. 129.

Lim Hoe, "*Trade and Human rights: what's at issue?"*, in *Journal of World Trade*, Vol.2, 2001, pp. 275-300.

Lister Marjorie, "*New Perspectives on European Union Development Cooperation*", in *International Affairs*, Vol. 7, pp. 648- 672, 2000.

Livingstone Stephen, "*Non-derogable rights, the interests of the national and international order*", in "*Dignitè humaine et hièrarchie des valeurs*", Marcus Helmons Edition- Bruxelles, 1999, pp. 59-85.

Lo Iodice Aldo, "*Diritto Internazionale e diritto dell'umanità*", 2001, Giuffrè Editore, pp. 315.

Lombardi Domenico & Momani Bessma, "*Explaining IMF Overlaps with the World Bank since Bretton Woods*", Occasional Paper prepared for "*The political economy of International Organizations (PEIO)*", January 28-30, 2010, Geogetown University- Washington D.C. , pp. 16, disponibile on-line all'indirizzo: http://peio.vweb10test.gwdg.de/papers2010/Lombardi%20Momani%2010.pdf.

Lorand Bartels, "*The WTO enabling clause and positive conditionality in the European Community's GSP Program*", in *Journal of International Economic Law* , 2003, Vol.6/2, pp. 507-532.

Lorand Bartels, "*Human Rights conditionality in the EU's International Agreements*", Oxford Studies, Editors: Paul Craig and Grainne de Burca, Oxford University Press, 2005, pp. 343.

Louis J. V., "*Les relations extérieures de l'Union européenne: unité ou complémentarité ?*", in *Revue Marché Unique Européenne*, 1994, pp. 7-21.

Loxley John, « *Interdépendance, Déséquilibre et Croissance. Réflexion sur l'économie politique des rela tions Nord-Sud au tournant du Siècle* », 1999, pp. 250, disponibile on-line sul sito International Development Research Centre, all'indirizzo :http://www.idrc.ca/openbooks/ 430-1.

Luigi Daniele, "*Diritto dell'Unione Europea. Sistema istituzionale – Ordinamento – Tutela giurisdizionale – Competenze*", 2008, Terza Edizione aggiornata con il Trattato di Lisbona, Giuffrè Editore – Milano, pp. 409.

Mac Eldowney John F. (Ed.), "*Human Rights in transition*", Longman Editions, 2003, pp. 231.

Magi Laura, " *Il nuovo sistema di preferenze generalizzate della Comunità europea*, in Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, 2006, vol. 2, pp. 559- 577.

Magnoli Bocchi Alessandro & Piazza Matteo, " *La Banca Mondiale*", Il Mulino, 2007, pp. 133.

Malini Mehera, "*Human Rights and economic globalization. Directions for the WTO*", Uppsala – Global Publications Fondations, 1999, pp. 346.

Mancini Federico, "*La tutela dei diritti umani: il ruolo della Corte di Giustizia delle comunità europee*", in *Rivista Trimestrale di diritto e procedura civile*, 1989, p. 3 – 18.

Mancini Federico, "*Democracy and constitutionalism in the European Union*", Hart Publishing, 2000, pp. 296.

Mangiameli Stelio & Blanke Josef-Herm (Editors), "*Governing Europe under a Constitution: the hard road from the European Treaties to an European Constitution*", Springer- Berlin- Heidelberg, 2006, pp. 194.

Manner George, "*The object theory of the individual in international law*", in *American Journal of International Law*, 1952, Vol. 46, pp. 428-445.

Manzella Andrea, "*Dopo Nizza: la Carta dei diritti proclamata*", sta in Rossi Lucia Serena (a cura

di), "***"****Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*", Giuffré Editore, 2002, pp. 255.

Mapulanga Hulston Jackbeth K., "*Examining the justiciability of Economic, Social and Cultural rights*", in *The International Journal of Human Rights*, Vol. 6, 2002, pp. 17 -26.

Marceau Gabrielle, "*Wto Dispute Settlement and Human rights*", in *European Journal of International Law*, 2002, Vol. 13, pp. 753- 814.

Marcelli Fabio (a cura di), "*Diritto internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*", Milano – Franco Angeli Editore, 2007, pp. 268.

Marchesi Silvia, "*Adoption of an IMF programme and debt rescheduling: An empirical analysis*", in *Journal of Development Economics*, Vol. 70/ 2, pp. 403–423, 2003.

Marchesi Silvia & Thomas Jonathan P., "*IMF conditionality as a screening device*", in *Economic Journal*, Vol. 10/9, pp. 111–125, 1999.

Marchisio Sergio, "*L'Associazione Internazionale di Sviluppo*", in *Enciclopedia Giuridica Treccani* 1988, Vol. III, pp. 120- 123.

Marcoux Liu, "*Le concept de droits fondamentaux dans le droit de la Communauté économique européenne*", in *Revue de droit international et de droit comparé*, 1983, p. 719 – 727.

Marescau Jacques M. (Editions), "*The European Community's Commercial Policy after 1992 : the legal dimension"* – Nijhoff Publications 1993, pp. 413.

Mason Edward S. & Asher Robert E., "*The world bank since Bretton Woods*", Hart Publishing -Washington D.C., 1973, pp. 915.

Massolo Giampiero, "*Il nuovo profilo dell'Unione Europea sulla scena internazionale dopo la riforma di Lisbona*", in *La Comunità Internazionale*, Maggio 2010, Vol. 3, pp. 50- 71.

Matambalya Francis A.S.T. & Wolf Susanna, " *The Cotonou Agreement and the Challanges of making the New EU-ACP trade regime WTO Compatible*", in *Journal of World Trade*, Vol. 35 (1), 2001, pp. 123- 144.

Mattoo Aaditya & Arvind Subramanian, "*What Would a Development-Friendly WTO Really Look Like?*", IMF Working Paper WP/03/153,

2003, disponibile on- line sul sito dell' IMF all'indirizzo: http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03153.pdf.

Mayer Wolfgang & Mourmouras Alex, "*IMF Conditionality: an approach based on theory of special interest politics*", in *The Review of international organizations*, pp. 142- 186, Vol. 3/2, 2008.

Mavroudeas Stavros & Papadatos Fanis, "*Reform, Reform the Reforms or Simply Regression? The Washington Consensus and its critics*", Paper on-line disponibile sul sito: http://www.mpra.ub.uni-muechen.de/19735_pdf., 3 gennaio 2010.

Mazzoni Alberto, "*Globalizzazione, commercio internazionale e giustiziabilità di pretese private fondate su norme internazionali*", in *Rivista del diritto del Commercio internazionale*, 2006, Vol. II, pp. 259-267.

McCrudden Cristopher, "*International Economic law and the pursuit of human rights: a framework for discussion of the legality of 'selective purchasing' laws under WTO government procurement agreement*", in *Journal of International Economic Law*, Vol. 2/1, pp. 3-48, 1999.

McCrudden, Christopher, "*The Future of the EU Charter of Fundamental Rights"*, Jean Monnet Working Paper No. 10/01, http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/013001.rtf

McGoldrick Dominic, "*European Union after Amsterdam: an organization with general human rights competences*?", pp. 231- 263, sta in O'Keeffe David & Twomey Patrick (Editions), "*Legal Issues of the Amsterdam Treaty*" – Hart Publications 1999, pp. 500.

McRae Donald M., "*The WTO in International Law: Tradition continued or new frontier?*", in *Journal of International Economic Law*, pp. 27-41, 2000.

Meessen Karl M., "*IMF Conditionality and State Sovereignty*", in Dicke D., "*Foreign Debts in the Present and a New International Economic Order*", Ashleton Press, 1986, pp. 341.

Meltzer Alan H., "*Reviving the bank and the fund",* in *Review of International Organizations*, Vol.1, pp. 49–59, 2006.

Mekay Emand, " *IMF, World Bank and WTO face growing pressure for reforms*", 13 settembre 2006 – Paper disponibile on- line sul sito internet:http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/2006/0913bwireform.htm.

Melograni Piero, Manzella Andrea, Paciotti Elena, Rodotà Stefano, "*Riscrivere i diritti in Europa. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*", Il Mulino, pp. 128, 2001.

Memedovic Olga, Kuyvenhoven Arie & Molle Willem T., (Editions), "*Multilateralism and Regionalism in the Post Uruguay Round Era: EU – LDC trade and capital Relations Series*", Boston – Kluwer Academic, pp. 715, 1999.

Mercelli Fabio, "*Diritto Internazionale, movimenti globali e cooperazione fra comunità*", Franco Angeli, 2007, pp. 268.

Meron Theodor, "*Human Rights in International Law"*, Oxford-Claredon Press, 1994, pp. 103.

Messner Dirk, Maxwell Simon, Nuscheler Franz & Siegle Joseph, "*Governance reform of the Bretton Woods Institutions and the UN*

development System", 18 maggio 2008 – WashingtonOccasional Paper- disponbile sul sito internet: http://www.globalization.org/publications/050820/wash.pdf.

Miller Adams Michelle, "*The World Bank: new agendas in a changing world*", Routledge Press, 1999, pp. 170.

Misser Francòis, "*Mondialisation, democratisation et conditionnalitès a gèometrie variable*", in *Education ouvrière*, Vol. 2, 2001, pp. 26-31.

Mistò Michele, "*Diritti umani e organizzazioni internazionali economiche: il caso dell'Inspection Panel della Banca Mondiale*", in *Libertà e Diritti civili*, 2002, Vol.1, pp. 141-176.

Mitchell Andrew (Edition), "***Challenges and Prospects for the WTO",*** London - Cameron May Publishers, 2005, pp. 344.

Mody Ashoka & Saravia Diego, "*Catalyzing capital flows: Do IMF-supported programs work as commitment devices?",* IMF Working Papers N. 100, 2003, disponibile on-line sul sito: http://www.imf.org/external/pubs_paper.100.html.

Moller N. H., "*The World Bank: human rights, democracy and governance*", in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1997, Vol. 15, pp. 1- 21.

Monaco Riccardo, "*Il diritto internazionale allo sviluppo nei suoi più recenti orientamenti*", in *Cooperazione giuridica internazionale*, n.1, pp. 17-28, 1989.

Monaco Riccardo & Curti Gialdino C., "*Manuale di diritto internazionale pubblico*", UTET Giuridica, 2009, pp. 862.

Montanari Francesco, "*Sviluppo sostenibile, certificazione ed etichettatura: il ruolo della Comunità europea",* in *Commercio internazionale sostenibile,* Bologna, 2003, pp. 291.

Montanari Laura, "*I diritti dell'uomo nell'era europea tra fonti internazionali e fonti interne*", Giappichelli Editore, 2002, pp. 341.

Morbidelli Giuseppe, "*La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*", 2001, Giuffrè Editore, pp. 100.

Morchòn Robles G., "*La protezione dei diritti fondamentali nell'Unione europea*", in *Ars interpretandi – Annuario di ermeneutica giuridica*, Vol. 6, 2001, pp. 249 – 269.

Morten Alf Jerve, "*Social Consequences of Development in a Human Rights Perspective: Lessons from the World Bank*," in "*Human Rights in Development Yearbook: Global Perspectives and Local Issues"*, Hugo Stokke and Arne Tostenson Editions The Hague: Kluwer Law International, and Oslo: Nordic Human Rights Publications, 1998, pp. 568.

Moshin Khan S. & Knight Malcom D., "*Fund Supported Adjustment programs and economic growth*", IMF Occasional Paper, 1995, disponibile on-line all'indirizzo: http://www.imf.org/external/pubs/paper=8532.htm.

Mourji Fouzi, Decaluwé Bernard & Plane Patrick (Edited by), "*Le développement face à la pauvreté*", 2010, pp. 340, disponibile on-line sul sito International Development research Centre, all'indirizzo : http://www. Idrc.ca/openbooks/222-8.

Muchhala Bhumika, "*IMF still prescribing pro – cyclical policies*", TWN (*Third World Network*) Paper, 28 giugno 2010, disponibile on-line

sul sito : http://www.twnside.org.sg/title2/finance/2010/finance100603.htm

Myers Robert John, "*The political morality of the IMF*", Mac Millian Press, pp. 184, 1987.

Nascimbene Bruno & Sanna Cecilia, "*Commento all'articolo 6 TUE*", pp. 47- 56, in "*Trattati dell'Unione Europea e delle Comunità Europee*", Giuffrè Editore, Milano, 2004.

Nascimbene Bruno, "*Commento all'articolo 7 TUE*", pp. 57-73, in "*Trattati dell'Unione europea e delle Comunità Europee*", Giuffrè Editore, Milano, 2004.

Nagy Andràs, "*Lessons Draws from European Union Accession of three South European States and its effect on their foreign trade*", in *Acta Oeconomica*, Vol. 50, pp. 385- 415, 1999.

Narlikar Amrita, "*WTO Decision-Making and Developing Countries*", South Centre Trade Working Paper, No. 11 (November 2001), disponibile on- line all'indirizzo: http://www.southcentre.org/index.php?option=com_content&task=view&id=367&Itemid=67

Narlikar Amrita, "***International Trade and Developing Countries: Coalitions in the GATT and WTO"*** , London – Routledge Press, 2003, pp. 423.

Narlikar Amrita, "*Fairness in International Trade Negotiations: Developing Countries in the GATT and WTO*", in *World Economy*, 2006, Vol. 29, pp. 993- 1005.

Neumayer Eric, "*Is respect for human rights rewarded? An analysis of total bilateral and multilateral aid flows*", in *Human Rights Quarterly*, 2003, Vol.2, pp. 299- 343.

Neuwal Nanette A., & Allan Rosas, "*The European Union and Human Rights*", in *Nordic Journal of International Law*, Vol. 66/2, pp. 410- 416, 1997.

Ngaire Woods, " *The challenge of good governance for the IMF and the World Bank themselves*", in *World Development*, Vol. 28/5, pp. 5- 35, Maggio 2000.

Nicol David, "*Lessons from Luxembourg: Federalization and the Court of Human rights"*, in *Common Market Law Review*, 2001, pp. 17-18.

Nooruddin Irfan & Simmons Joel W., "*The politics of hard choices: IMF programs and government Spending*", in *International Organization*, Vol. 60, pp. 1001–1033, 2006.

Norton Joseph J., "*A 'new International Financial Architecture?' – Reflections on the possible Law-based dimension"*, in *The International Lawyer*, 1999, Vol. 33, pp. 891- 926.

Nowak Manfred, "*Introduction to international human rights in a global economic order: an analysis of a discourse*, Nijhoff Editions, 2003, pp. 255.

Nowak Manfred, "*Human Rights Conditionality in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU*", sta in Alston Philip, "*The European Union and Human Rights*", Oxford University Press, 1999.

Nye Joseph Jr S. **e altri, *"The 'Democracy Deficit' in the Global Economy: Enhancing the Legitimacy and Accountability of Global Institutions***" Trilateral Commission Edition, 2003, pp. 445.

Ochoa Christiana, "*Advancing the language of human rights in a global economic order: an analysis of a discourse*", in *Boston College Third World law Journal*, 2003, Vol.1, pp. 57-114.

OECD Watch, "*Assessment OECD Guidelines for Multinational Enterprise 2010*", consultabile on-line sul sito: http://baseswiki.org/images/en/5/52/2010_OECDWATCH_Assessment.pdf

Ofer Eldar, "*Reform of IMF Conditionality*", in *Journal of International Economic Law*, Vol. 8/2, 2005, pp. 509-549.

O'Keefee David & Emiliou Nicholas, "*The European Union and World Trade Law*", New York – Wikeley, 1996, pp. 168.

Orford Anne, "*Beyond harmonization: trade, human rights and the economy of sacrifice*", in *Leiden Journal of International law*, Vol. 2, 2005, pp. 179 -213.

Paasivirta Esa, "*Human Rights, diplomacy and sanctions: aspects of 'human rights clauses' in the external agreements of the European Union*", in "*Nordic cosmopolitanism. Essay in International law*", Jerna Petman Edition, 2003, pp. 155-180.

Pagem Sheila, "***Developing Countries: Victims or Participants: Their Changing Role in International Negotiations"***, London - Overseas Development Institute Publications, 2003, pp. 238.

Palchetti Paolo, "*Reactions by the European Union to breaches of erga omnes obligations*", in "*The European Union as an actor in International Relations*", in Cannizzaro Enzo (a cura di), 2002, pp. 221- The Hague.

Palley Thomas I. "*The IMF, Economic development and the promotion of democratic open society*", Novembre 2003, Paper disponibile sul sito internet:
http://www.clubmadrid.org/cmadrid/fileadmin/democracy_paper_Palley_2_revised_oct_19_2003.pdf.

Paganetto Laura & Scandizzo Pasquale Lucio, " *La Banca Mondiale e l'Italia: dalla ricostruzione allo sviluppo*", Il Muino – Bologna, 2000, pp. 213.

Pagano Emilio, "*I diritti fondamentali nella Comunità europea dopo Maastricht*", in *Il diritto dell'unione europea*, 1996, pp. 162-203.

Panico Giuseppe, "*La politica commerciale convenzionale della Cee nel sistema commerciale internazionale*", 1979, pp. 146.

Panunzio Sergio P., "*I diritti fondamentali e le Corti in Europa*", Working Paper 2005, disponibile on line sul sito: http://www.associazionedeicostituzionalisti/Panunzio_idiritti.it.

Papisca Antonio, ""*I diritti economici, sociali e culturali nel sistema delle relazioni internazionali*", in *Pace e Diritti umani*, 1998, pp. 30- 53.

Parenti Antonio, "*Il WTO*", Il Mulino – Bologna, 2007, pp. 145.

Parrino Antonio, "*I diritti umani nel processo della loro determinazione storico-politica*", pp. 353 – 2007 – Edizioni Universitarie Romane.

Patrono Mario, "*I diritti dell'uomo nel paese d'Europa. Conquiste e nuove minacce nel passaggio da un millennio all'altro*", Cedam – Padova, 2000, pp. 401.

Paul Joel R., "*Do International Trade Institutions contribute to economic growth and development?*" , in *Virginia Journal of International law*, 2003, Vol. 44/1, pp. 285-340.

Pauwelyn Joost, "*Human Rights and International Trade*", Oxford University Press, 2005, pp. 298.

Pereira Javier, "*Reforming IMF and World Bank: new realities and challenges*", 16 luglio 2008, Paper disponibile sul sito internet: http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/2008/0716pereira.htm.

Peroni Giulio, "*La tutela degli interessi private nel sistema OMC ed il possible concorso di giurisdizione con altri ordinamenti ad esso esterni*", in *Diritto del commercio internazionale*, 2004, pp. 725- 763.

Perulli Alberto, "*Diritti sociali e libertà economiche*", in "*Governance globale e diritti dell'uomo*", (a cura di), Nordio M. E Possenti V., 2007

Pescatore Pierre, "*Fundamental Rights and freedoms in the system of the European Communities*", in *American Journal of Comparative law*, 1970 – pp. 317 - 343.

Pescatore Pierre, "*The protection of human rights in the European Communities*", in *Common Market Law Review*, 1972, pp. 73 – 95.

Pescatore Pierre, "*The context and significance of fundamental rights in the law of the European communities*", in *Human Rights Law Journal*, 1981, pp. 295 – 321.

Petersmann Ernst Ulrich, " *Rights and duties of States and rights and duties of their citizens: towards the 'constitutionalization' of the Bretton Woods system fifty years after is foundation*", pp. 1087 – 1128, sta in "*Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*", di Beyerlin U., Berlino – Heidelberg, 1995.

Petersmann Ernst Ulrich, "*From the Hobbesian international law of coexistence to modern integration law: the WTO dispute settlement system*", in *Journal of International Economic Law,* 1998, Vol. 1, pp. 175- 198.

Petersmann Ernst Ulrich, "*The WTO Constitution and human rights*", in *Journal of International Economic Law,* Vol. 3, pp. 19-36, 2000.

Petersmann Ernst Ulrich, "*From 'negative' to 'positive' integration in the WTO: time for mainstreaming human rights*", in *Common Market law Review,* Vol.6, pp. 1363- 1382, 2000.

Petersmann Ernst Ulrich, "*Time for integrating human rights into the law of worldwide organizations: lessons from european integration law for global intagration law*", in *European Journal of International Law,* 2002, Vol. 13, pp. 621 – 650.

Picone Paolo "*Valori fondamentali della Comunità internazionale e Nazioni Unite*", in *La Comunità Internazionale,* Vol. 3, pp. 433- 453, 1995.

Pillitu Anna Paola, "*La tutela dei diritti dell'uomo e dei principi democratici nelle relazioni della Comunità e dell'Unione Europea con gli Stati ACP*", Giappichelli- Torino, 2003, pp. 398.

Pincus Jonathan R. & Winter Jeffrey A., "*Reinventing the World Bank*", Ithaca Publications, pp. 253, 2002.

Pinelli Cesare, "*Judicial Protection of Human Rights and the Limits of a Judge-Made System",* in *Il Diritto dell' Unione Europea*, 1996, pp. 976-1001.

Pinelli Cesare, "*Conditionality and Enlargement in Light of EU Constitutional Developments*", in *European Law Journal,* Vol. 10, N.3, 2004, pp. 354- 362.

Pinelli Cesare, "*Le clausole sui diritti umani negli accordi di cooperazione internazionale dell'Unione*", in Relazione presentata al Convegno della Fondazione Basso su "*Diritti sociali e mercato globale*", il 18 ottobre 2005, disponibile on- line all'indirizzo: http://www.eu-online.it/Contributi/Studi-e-ri/PINELLI_clausole_diritti_umani.pdf., pp.12.

Pinelli Cesare, "*Il deficit democratico europeo e le risposte del Trattato di Lisbona*", in *Rassegna Parlamentare: rivista trimestrale ISLE,* Vol. 4, 2008, pp. 925 – 939.

Pineschi Laura, "*La tutela internazionale dei diritti umani*", Giuffrè Editore, pp. 881, 2006.

Pizzeti Federico Gustavo, "*Il ruolo delle Corti di giustizia nei modelli federali",* in *Modelli*

giuridici ed economici per la Costituzione europea, a cura di Petroni Angelo Maria, Bologna, 2001, pp. 286.

Plaut Steven E. & Melnik Arie L., " *International institutional lending arrangements to sovereign*
Borrowers", in *Journal of International Money and Finance*, Vol. 22, pp. 459–481, 2003.

Pogge Thomas, "*Povertà mondiale e diritti umani. Responsabilità e riforme cosmopolite*" – Roma-Bari, Laterza 2010, Edizione Italiana (a cura di) Caranti Luigi, pp. 401.

Polak Jacques Jacobs, "*The World Bank and the IMF. A changing relationship*", The Booking Institution Editions – Washington D.C., 1994, pp. 59.

Polak Jacques Jacobs, "*The changing nature of IMF Conditionality*", OECD Working Paper n.41, disponibile on-line all'indirizzo:http://puck.sourceoecd.org/vl=15964412/workingpapers.htm .

Pop-Eleches Grigore, "*From economic crisis to reform: IMF programs in Latin America and Eastern Europe*", Princeton: Princeton University Press, 2007, pp. 558.

Porro Giuseppe, "*Ampliamento della disciplina giuridica della cooperazione economica internazionale e riflessi sulla sovranità statuale*", Torino – 2000, pp. 207.

Porter Roger B. **& altri,** (Edition), "***Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium",*** Washington D.C., Brookings Institution Press, 2001, pp. 222.

Powell Stephen J., "*The place of human rights law in the World Trade Organization rules*", in *Florida Journal of international law*, 2004, Vol. 1, pp. 219- 231.

Pridhamn Geoffrey, "*The EU's Political Conditionality and Post-Accession Tendencies: Comparisons from Slovakia and Latvia*", in *Journal of Common Market Studies*, Volume 46/2, 2008, pp. 365 - 387.

Przeworski Adam & Vreeland Raymond J., "*The adoption, implementation and impact of IMF programs: a review of the issue and*

evidence", IMF Paper, Dicembre 2003, disponibile sul sito: http://www.imf.org/external/staff_paper03.pdf.

Rapporto sugli Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre Organizzazioni internazionali, in *La Comunità Internazionale*, 2004, Vol. 59, pp.761-770.

Raspadori Fabio, "*La politica estera dell'Unione Europea. Istituzioni e strumenti di pace*", pp. 216 – 2007, Morlacchi Editore.

Relazione 2009, "*Il G20 e la cooperazione economica internazionale*", Aprile-Settembre 2009, disponibile on-line sul sito: http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel09/rel09it/economia_internazionale/rel9_4_cooperazione_economica_internazionale.pdf, pp. 8.

Report of International Federation for Human Rights, "*Understanding Global Trade & Human Rights*", 2005, N.423/2, disponibile sul sito internet: http://www.un_ngls.org/orf/FIDH.pdf.

Rhona F. M. Smith, "*Texbook on International Human Rights*", Oxford University Press, 2007, pp. 349.

Ricci Carola, "*Il richiamo di ordinamenti plurilegislativi nel diritto internazionale privato*", Cedam – Padova, 2004, pp. 215.

Rich Roland, "*The right to development as an Emerging human right*", in *Virginia Journal of international law,* 1983, pp. 287- 299.

Robinson Mary, "*What Rights can Add to Good development Practice*", sta in Alston Philip & Robinson Mary, "*Human Rights and Development: towards Mutual Reinforcement*", New York – Oxford University Press, 2005, pp. 286.

Rolla Giancarlo, "*Tecniche di garanzia dei diritti fondamentali*", Torino, Giappichelli Editore, 2001, pp. 409.

Rossi Lucia Serena (a cura di), ***"****Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*", Giuffré Editore, 2002, pp. 255.

Rossi Lucia Serena, "***Il progetto di Trattato-Costituzione: Verso una nuova architettura dell'Unione europea"***, Giuffrè Editore, 2004, pp. 314.

Rossi Lucia Serena, "***How Fundamental are Fundamental Principles? Primacy and Fundamental Rights after Lisbon***", in *Yearbook Of European Law,* 2008, Vol. 11, pp. 65 – 87.

Rossi Lucia Serena, "***EU extrernal Competences***" sta in Atti del Convegno "*The External Competence of the European Union and Private International Law*", Cedam Padova, 2007, pp. 51 74.

Rottola Alessandro, "*Il problema della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'ordinamento comunitario*", in *Rivista di Diritto Europeo*, 1978, pp. 219 – 227.

Rottola Alessandro, " *L'effettività dell'ordinamento comunitario e del suo sistema giurisdizionale*",
Cacucci Editore, 2008, pp. 106.

Ruggeri Antonio, "*Struttura e dinamica delle tradizioni costituzionali nella prospettiva dell'integrazione europea*", in *Ars interpretandi – Annuario di ermeneutica giuridica* – Vol.8, 2003, pp. 211- 233.

Ruscello Francesco, "*Rilevanza dei diritti della persona e 'ordinamento comunitario'*", Napoli – Iovine Editore, pp. 278, 1996.

Russo C. & Quaini P.M., " *La Cedu e la giurisprudenza della corte di Strasburgo*"- Milano, Giuffrè, 2006, pp. 238.

Rynberg G. & Qalo V., " *Labor Standards in US and EU Preferential Trading Arrangements*", in *Journal of World Trade*, 2006, pp. 626-650.

Sacerdoti Giorgio, "*La trasformazione del GATT nell'organizzazione Mondiale del Commercio*", in *Diritto del Commercio Internazionale*, 1995, pp. 73-88.

Salvatore Domenick, "*Economia Internazionale. Teoria e politiche del commercio internazionale*", Etas, 2007, pp. 575.

Santini Tullio, " *Diritti umani, democrazia e sviluppo*", in *Politica Internazionale,* 1998, Vol. 2, pp. 69- 78.

Sapienza Rosario, "*I 50 anni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*", in *Aspenia*, 2000, Vol. 6, pp. 515- 523.

Sapienza Rosario, "*Lisbona 2007: un nuovo Trattato per l'Unione Europea*", in *Aggiornamenti Sociali*, Vol. 2, 2008, pp. 127 – 135.

Saulle Maria Rita, "*Recenti sviluppi dei diritti individuali in Europa*", in *Rivista di diritto europeo*, 1976, Vol. 3, pp. 203 – 249.

Scappucci Gioia, " *EU- ACP Relations in the 1990s"*", sta in Cosgrove – Sacks C. (Editions), "*The EU and Developing countries: the challanges of globalization*", MacMillian Press – New York, 1999.

Schadler Susan, "*IMF Conditionality: experience under stand-by and extended arrangements. Key Issues and General Findings. Part I-II*",

disponibile on-line all'indirizzo: http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm=581.htm

Sciannella Lucia G., "*Morte e reincarnazione di una Costituzione: dal 'Constitutional Treaty al 'Reform Treaty'*", in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, Vol. 3, 2008, pp. 21 – 36.

Shaw Jo, "*The Treaty of Amsterdam: challenges of flexibility and legitimacy*", in *European Law Journal*, Vol.4 – N.1, 1998 pp.63-86.

Scheumer Ullrich, **"***Fundamental rights in European Community law and in national constitutional law*", in *Common Market Law Review*, 1975, pp. 154- 172.

Schiavone Giuseppe, *Società finanziaria internazionale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1993, Vol. XXIX, pp. 195-198.

Schihata Ibrahim F. I., "L*a banque mondiale et les droits de l'homme*", in *Revue Belge de droits internationales*, 1998, Vol. 86, pp. 125-141.

Schihata Ibrahim F. I., "*The dynamic evolution of Internationa Organizations : the case of the World Bank*" , in *Journal of History of International Law*, 2000, Vol. 2, pp. 217- 131.

Schlitzer Giuseppe, "*Il Fondo Monetario Internazionale*", Il Mulino – Bologna, pp. 128, 2000.

Scidà Giuseppe, "*Povertà e bisogni umani fondamentali. Vecchie e nuove strategie degli organismi internazionali. Il caso Banca Mondiale*", Milano, Jaca Book – 1982.

Scudiero Elena, "*Comunità europea e diritti fondamentali: un rapporto ancora da definire?*" in *Rivista di diritto europeo*, 1996, Vol. 2, pp. 245-263.

Shaffer Gregory, "*How to make the WTO Dispute Settlement System Work for the Developing Countries: some proactive Developing Countries Strategy*", Working Paper, Marzo 2003, disponibile on-line sul sito:http://www.se1.isn.ch/serviceengine/Files/isn/92_03.pdf

Shaffer Gregory, "*Can WTO Technical Assistance and Capacity Building Serve Developing Countries?*" in *Wisconsin International Law Journal*, 2006, Vol. 3, pp. 643.

Shaffer Gregory, **"***The Challenges of WTO Law: Developing Country Strategies for Adaptation*", in *World Trade Review*, 2006, Vol. 5, pp. 177- 201.

Shelton Dinah, "*Regional Protection of Human Rights*", Oxford – University Press, 2010, pp. 712.

Shelton Doyle, "*An Introduction to the History of International Human Rights Law*", The George Washington Univeristy Law School, Working Paper (August 2007), consultabile sul sito web: http://ssrn.com/Abstract_1010489.pdf.

Shihata Ibrahim F. I., "*The World Bank in a changing world*", The Hague, 1995, pp. 248.

Sidell Scott R., "*The IMF and the Third World political instability: is there a connection?*", Mac Millian Press – London, pp. 135, 1988.

Simon Denys, "*Des influences réciproques entre CJCE et CEDH 'Je t'aime, moi non plus?*", in *Pouvoirs*, n. 96, 2001, pp. 31- 49.

Simmon Beth A., "*International law and state behavior: Commitment and compliance in*
International Monetary Affairs", in *American Political Science Review*, Vol. 94, pp. 819–835, 2000.

Simmons Beth A., "*The legalization of international monetary affairs",* in *International Organization*, Vol. 54/3, pp. 573–602, 2000.

Sinagra Augusto & Bargiacchi Paolo, "*Lezioni di diritto internazionale pubblico*", Giuffrè Editore, 2009, pp. 642.

Singer Hans W., "*Social development: key growth sectors*", in *International Development Review*,
Vol. 7/1, 1965, pp. 3-18.

Siobhán McInerney-Lankford, "*Human Rights and Development: a Comment on Challenges and Opportunities from a Legal Perspective*", in *Journal of Human Rights Practice*, March 2009, Vol.

3, pp. 55 – 71.

Skaggs David E., '*How Can Parliamentary Participation in WTO Rule-Making and Democratic*
Control Be Made More Effective in the WTO? A United States Congressional Perspective", in

Journal of International Economic Law, 2004, Vol. 7, pp. 655- 674.

Skogly Sigrum, "*The human rights obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*", 2001, London – Cavedish, pp. 171.

Skogly Sigrun, "*Transnational human rights obligations*", in *Human Rights Quarterly*, Vol. 3, 2002, pp. 781- 798.

Slaughter Anne-Marie, "*Governing the Global Economy through Government Networks*", in Michael Byers (Edition), "***The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law"*** - Oxford: Oxford University Press - 2000, pp. 177.

Slaughter Matthew & Swagel Philip, "*Does Globalization Lower Wages and Export Jobs*?", Paper consultabile on-line sul sito:http://www.imf.org/external/pubs/issues11.pdf, 2007.

Sorel Jean Marc, "*Sur quelques aspects aspects juridiques de la conditionnalité du FMI et leurs conséquences* , in *European Journal of International law*, Vol. 3/1, pp. 42-67, 1996.

Sorensen Max, "*Punti di contatto tra la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo ed il diritto delle Comunità europee*", in *Rivista di diritto europeo*, 1978, pp. 163- 172.

Spaventa Alessandro, "*Il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale a sessant'anni da Bretton Woods*", in *Queste Istituzioni*, 2004, Vol. 31, pp.12-21.

Sperduti Giuseppe, **"***Caratteri del sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo*" in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, pp. 412- 434.

Spielmann, Dean, "*Human Rights Case Law in the Strasbourg and Luxembourg Courts: Conflicts, Inconsistencies, and Complementarities"*, in Alston Philip Edition, *The European Union and Human Rights* 1999, pp. 331.

Steger Debra P., "*The Culture of the WTO: Why It Needs to Change*", in *Journal of International Economic Law*, 2007, Vol. 10, pp. 483 – 491.

Steger Debra P., "*Commentary on the Doha Round: Institutional Issues*", in *Global Economy Journal* Article 17, 2005, Vol. 5 disponibile anche on-line sul sito: http://www.bepress.com/gej/vol5/iss4/17/pdf

Steger Debra P., "*The Appellate Body and Its Contribution to WTO Dispute Settlement*", in D. Kennedy & J. Southwick (Editions), "***The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honour of Robert E. Hudec***, Cambridge: Cambridge University Press, 2002 pp. 482.

Steger Debra P. "*The World Trade Organization: A New Constitution for the Trading System*", in Bronckers Marco & Quick Reinhard (Editions), "***New Directions in International Economic Law: Essays in Honour of John H. Jackson"*** - The Hague: Kluwer Law International – 2000, pp. 153.

Steger Debra P., "*The future of the Wto: the case for Institutional reform*", in *Journal of International Economic Law*, 2009, Vol. 12/4, pp. 803 – 833.

Steger Debra P. (Editor), "*Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century*", 2010, pp. 492, disponibile on-line sul sito International Development Research Centre, all'indirizzo: http://www.idrc.ca/openbooks/ 455-0.

Stein Eric, "*International Integration and Democracy: No Love at First Sight*", in *American Journal of International Law*, 2001, Vol. 5, pp. 489-507.

Steinberg Richard, "*Judicial Lawmaking at the WTO: Discursive, Constitutional and Political Constraints*", in *American Journal of International Law*, 2004, Vol.8, pp. 247- 269.

Steinberg Richard, "*In the Shadow of Law or Power? Consensus Based Bargaining in the GATT/WTO*", in *International Organization*, 2002, Vol.2, pp. 339- 353.

Steinwand Martin C. & Stone Randall W., "*The International Monetary Fund: a review of the recent evidence*", in *The Review of International Organizations*, Vol. 3/2, pp. 59-78, 2008.

Stern Robert M. & Terrell K., "*Labor Standards and the World Trade Organization*", Paper disponibile on-line sul sito: http://www.fordschool.umich.edu/rsi_e/workingroups/Paper476-500/r499.pdf, 2005.

Stiglitz Joseph E., "*Il Fondo Monetario Internazionale*", in *Aspenia*, 2003, Vol. 1, pp. 10-28.

Stiglitz Joseph E. & Charlton Andrew, "*Fair trade for all. How trade can promote development*", Oxford University Press, 2005, pp. 297.

Stokke Olav Schram, " *Aid and political Conditionality*", pp. 248, Frank Cass- London, 1995.

Stone, R. W., "*Lending credibility: The international monetary fund and the post-communist Transition*", Princeton: Princeton University Press, 2002, pp. 456.

Stone, R. W., "*The political economy of IMF lending in Africa*", in *American Political Science Review,* Vol., 98, pp. 577–591, 2002.

Stone, R. W., "*The scope of IMF conditionality: How autonomous is the Fund?*", University of Rochester, 2008, pp. 551.

Strozzi Girolamo & altri (a cura di), " *Il processo d'integrazione europea: un bilancio 50 anni dopo i Trattati di Roma*", Giappichelli editore – Torino – 2008, pp. 214.

Strozzi Girolamo, "*Diritto dell'Unione Europea. Parte Istituzionale. Dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona*", 2009, IV Edizione - Giappichelli Editore – Torino, pp. 460.

Sturm, Jan-Egbert, Berger, Helge & De Haan Jakoh, "*Which variables explain decisions on IMF credit? An extreme bounds analysis*", in *Economics and Politics,* Vol. 17, pp. 177–213, 2005.

Sundhya Pahuja, "*Technologies of empire: IMF Conditionality and the re-inscription of the North/South Divide*", in *Leiden Journal of International Law,* Vol. 13/4, pp. 749-813, 2000.

Sundman Folke, "*The Helsinki Process Proposes Joint Reporting to the world Bank, the IMF and the WTO*", 3 febbraio 2006 – Paper disponibile sul sito internet: http://www.helsinkiprocess.fi/netcomm/news/showarticle.asp.pdf.

Sureda Andrès Rigo, "*Informality and Effectiveness in the Operation of the International Bank for Recostruction and Development*", in *Journal of International Economic Law*, 2003, pp. 565 – 583.

Symonides Janusz (Ed.), "*Human Rights: concept and standards*", Dartmouth – Ashgate, 2000, pp. 373.

Tanzi Attila, "*Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*", Cedam – Padova, 2007, pp. 546.

Tchakaloff Christophe M.F., "*Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: essai de clarification*", Bruxelles, 1999, pp. 373.

Tesauro Giuseppe, "*I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*", in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, 1992- Vol.2, pp. 402- 426.

Tesauro Giuseppe, "*Ruolo della Corte di giustizia nell'elaborazione dei principi generali dell'ordinamento europeo e dei diritti fondamentali"*, in AA.VV., *"La Costituzione europea. Atti del Convegno Annuale dell'associazione italiana dei costituzionalisti".* Perugia, 7-9 ottobre 1999. Cedam – Padova, 2000, pp. 297-322

Tizzano Antonio, "*L'azione dell'Unione Europea per la promozione e la protezione dei diritti umani*", in *Diritto dell' Unione Europea*, 1999, pp. 149-167.

Thacker Simon C., "*The high politics of IMF lending*", in *World Politics*, Vol. 52, pp. 38–75, 1999.

Toth A.G., "*The European Union and Human Rights: the way forward"*, in *Common Market Law Rev*iew, 1997, n. 3, p. 491- 515.

Touscoz Jean, "*Cadre juridique des actions de la Communauté en faveur des droits de l'homme en pays tiers*", in Cassese, Clapham, Weiller, "*Human Rights and the European Community: methods of protection*"- Baden-Baden, 1991, pp. 612.

Trachtman Joel P., "*Regulatory Jurisdiction and the WTO*", in *Journal of International*
Economic Law, 2007, Vol. 10, pp. 631.

Trachtman Joel P., "*The Constitutions of the WTO*", in *European Journal of International*
Law, 2006, Vol. 17, pp. 623 – 654.

Treves Tullio, *Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (e istituzioni collegate),* in *Digesto delle discipline Pubblicistiche*, 1987, Vol. II, pp. 176- 181

Triulzi Umberto, " *Nuovi scenari di cooperazione*", in *Politica Internazionale*, 1998, Vol.1, pp. 87- 113.

Trocker Nicolò, "*Il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva nell'opera creatrice della Corte di Giustizia della Comunità Europea*", in AA.VV., "*Diritti Fondamentali e Giustizia civile in Europa*", Giappichelli Editore, 2002, pp. 294.

Trondal Jarle, Martin Marcussen & Frode Veggeland, "*International Executives: Transformative Bureaucracies or Westphalian Orders?*", in *European Integration Online Papers*, 2004, disponibile on-line all'indirizzo: http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-004.pdf.

Truman Edwin M., "*A strategy for IMF Reform*", Institute for International Economics Publications, pp. 109, 2001.

Truman Edwin M., "*Reforming the IMF for the 21st Century*", Institute for International Economics Publications, pp. 151, 2006, disponibile on-line sul sito: http://www. iie.com/staff/Truman:06.pdf.

Tsiko Sifelani, " *WTO, IMF, must consider the poor* ", 3 ottobre 2006, Paper disponibile sul sito internet: http://www.globalpolicy.org/socecom/bwwto/2006/1003considepoor.htm .

Tussie Diana & Miguel F. Lengyel., "*Developing Countries: Turning Participation into Influence*", in Bernard Hoekman, Aaditya Mattoo & Philip English, (Editions), "***Development, Trade and the WTO: A Handbook"*** – Washington D.C.: World Bank 2002, pp. 485.

Ubertazzi G. M., "*Atto Unico e tutela dei diritti dell'uomo*", in *Rivista Internazionale dei diritti dell'uomo*, 1989, pp. 296- 309.

Udall Lori, "*World Bank Inspection Panel*", *Paper of the World Commission on DAMS*, 2003, disponibile sul sito internet: http://www.dams.org, pp. 19.

Uriz Hernàndez Genoveva, "*To Lend or not to lend: oil, human rights and the World Bank's Internal Contradictions*", in *Harvard Human Rights Journal*, 2001, Vol. 14, pp. 197-231.

Valot Henri, "*Can we reform the International Finance Institutions?"*18 Agosto 2006 – Paper disponibile sul sito internet: http://www.globalpolicy.org/socecon/bwi-wto/2006/0818reformbwi.htm.

Valvo Anna Lucia, " *L'Unione Europea dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Le Istituzioni, la politica estera e di difesa, i diritti umani*", Roma – Aracne Editore, 2008, pp. 215.

Van den Bossche Peter & Iveta Alexovicová, "*Effective Global Economic Governance by the World Trade Organization*" in *Journal of International Economic Law,* 2005, Vol. 8, pp. 667- 689.

Van Dijk Pieter, "*Supervisory Mechanism in International Economic Organizations: in the Perspective of a restructuring of the International Economic Order*", Netherland – Kluwer, 1984, pp. 808.

Van Dijk Pieter, " *Judicial Protection of Human Rights in the European Union – Divergence, Co-ordination, Integration*", University of Exeter – Centre for European Legal studies – Exeter Paper in European Law, n. 1, 1996.

Van Elsuwege Peter, "*The European Union and the Belarus Dilemma: Between Conditionality and Constructive Engagement", Proceedings of the Institute for European Studies Journal of Tallinn University of Technology* N. 7, 2010, pp. 7-20, consultabile on-line sul sito: http://www.ies.ee/iesp/No7/iesp_no7.pdf.

Van Houtven Leo, "***Governance of the IMF: Decision-Making, Institutional Oversight, Transparency, and Accountability***", Washington, D.C. - International Monetary Fund Working Paper, 2002, disponibile sul sito internet: http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam53/pam53.pdf

Van Reisen Mark, "*The North – South Policy of the European Union*," 1999, International Book Publications, pp. 465.

Van Waeyenberge Elisa, Bargawi Hannah and McKinley Terry, "*Standing in the way of development? A critical survey of the IMF's*

crisis response in low income countries" - The School of Oriental and African Studies (SOAS), April 2010, disponibile on-line sul sito: http://www.eurodad.org/uploadedFiles/Whats_New/Reports/Standing%20in%20the%20way%20of%20development(1).pdf?n=3573

Vaubel Roland, "*A public choice approach to international organization*", in *Public Choice*, Vol. 51, pp. 39–57, 1986.

Vaubel Roland, "*The political economy of the International Monetary Fund: A public choice approach*", sta in Vaubel Roland & T. D. Willett (Eds.), "*The Political Economy of International Organizations*", Boulder: Westview, pp. 205- 245, 1991.

Vaubel Roland, "*Bureaucracy at the IMF and the World Bank: A comparison of the evidence*", in *World Economy*, Vol. 19, pp. 195–210, 1996.

Venturini Gabriella, Coscia Giuseppe, Vellano Michele (a cura di), "*Le nuove sfide per l'OMC a dieci anni dalla sua istituzione*", Milano – Giuffrè Editore, 2005, pp. 372.

Venturini Gabriella & Bariatti Stefania, "*Diritti individuali e giustizia internazionale*", in AA.VV. "*Studi in onore di Fausto Pocar*", Giuffrè Editore, 2009, pp. 1072.

Venturini Gabriella, "*Le nuove forme di sostegno allo sviluppo nella prospettiva del diritto internazionale*", Torino, Giappichelli, 2009, pp. 288.

Villani Ugo, "*I diritti fondamentali tra Carta di Nizza, Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e progetto di Costituzione europea*", 2004, Working Paper disponibile on – line sul sito: http://www.lex.unict.it/cde/dossier/idirittifondamentalitracartadinizza.pdf
.

Villaroman Noel G., "*The Loss of Sovereignty: How International Debt Relief Mechanisms Undermine Economic Self-Determination*", in *Journal of Politics and Law,* Vol. 2, dicembre 2009, disponibile on-line su http://www.ccsenet.org/journal.html.

Vincenzetti Federica, "*Le 'human rights clauses' nell'adozione di sanzioni comunitarie*", in *Diritto dell'Unione Europea*, Vol. 2, 2005, pp. 337- 358.

Vismara Missiroli Maria, "*Le Nazioni Unite per i territori dipendenti e per la decolonizzazione: 1945- 1964*", Padova, 1966.

Viterbo Anna Maria & Di Dio Massimiliano, "*Recenti evoluzioni delle politiche di condizionalità europee*", in *Il Diritto dell'Economia*, Vol. 2, pp. 343- 376, 2006.

Von Bogdandy Armin, "*The European Union as a human rights organization? Human Rights and the core of the European Union*", in *Common Market Law Review,* N. 37, 2000, pp. 1307-1338.

Von Bogdandy Armin, "*Comunità di diritti fondamentali come meta dell'integrazione? I diritti fondamentali e la natura dell'Unione Europea"*, in *Diritto pubblico.*, 2001, pp. 867- 880.

Von Bogdandy Armin, "*Legitimacy of International Economic Governance: Interpretative Approaches to WTO Law and the Prospects of Its Proceduralization*", in Stefan Griller (Editions), "***International Economic Governance and Non-Economic Concerns: New Challenges for the International Legal Order***", New York: Springer, 2003, pp. 103.

Von Bogdandy Armin, "*Law and Politics in the WTO. Strategies to Cope with a deficient Relationship*", Working Paper 2005, disponibile on-line

sul
sito:http://www.mpil.de/shared/data/pdf/pdfmpuyb/von_bogdandy_5.pdf

Vreeland James Raymond, "*The IMF and economic development*", Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 224.

Vreeland James Raymond, "*Why do governments and the IMF enter into agreements? Statistically selected cases*.", in *International Political Science Review*, Vol. 24, pp. 321–343, 2003.

Vreeland James Raymond, "*IMF program compliance: Aggregate index versus policy specific research strategies*", in *Review of International Organizations*, Vol. 1, pp. 359–378, 2006.

Wadrzyk Mark E., "*Is it appropriate for the World Bank to promote democratic standards in a borrower country?*" in *Wisconsin International Law Journal*, 1999, Vol.17, pp. 535-553.

Wai Robert, "*Countering, branding, dealing: using economic and social rights in an around the international trade regime*", in *European Journal of International Law*, Vol. 1, 2003, pp. 35- 84.

Warbrick Colin, "*The European Convention on Human Rights*", in *Yearbook of European Law*, 1991 – Vol. 11, pp. 543-591.

Watson James Shand, "*Theory and Reality in the International protection of human rights*", Ardsley- New York, Transnational Publications, 1999, pp. 333.

Weatherill Stephen, "*Cases and materials on European Union Law*", 6th Edition- Oxford University Press- 2003, pp. 286.

Weiler Joseph H.H., "*Il sistema comunitario europeo: struttura giuridica e processo politico*", Il Mulino – Bologna, 1985, pp. 225.

Weiler Joseph H.H., "*The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement*", in *Journal of World Trade*, 2001, Vol. 5, pp. 191 – 225.

Weiler Joseph H.H., "*Does European Union Truly Need a Charter of Rights?"* in *European Law Journal*, 2000, pp. 95-108.

Weiss Friedl, "*Transparency as an Element of Good Governance in the Practices of the EU and the WTO*", *Fordham International Law Journal*, 2007, Vol. 30, pp. 1545 – 1564.

Wells Robin, "*Tolerance of arrearages: how IMF loan policy can effect debt reduction",* in *American Economic Review,* Vol. 83, pp. 621–633, 1993.

Weston Steven T., "*World Bank creates Inspection Panel*", paper disponibile on-line sul sito: http://www.wcl.american.edu/pub/humanrights/brief/weston_1.pdf, 1994.

Wetzel, Joseph R, "*Improving Fundamental Rights Protection in the European Union: Resolving the Conflict and Confusion between the Luxembourg and Strasbourg Courts", Fordham Law Review,* 2003 pp. 71- 93.

Wilkinson Rorden, "*The WTO in crisis: exploring the dimensions of Institutional Inertia*", in *Journal of World Trade,* 2001, Vol. 35/3, pp. 397-419.

Williams Andrew, "*Enlargment of the Union and Human Rights conditionality: a policy of distinction*", in *European Law Review*, Vol. 6, 2000, pp. 601- 617.

Williamson John, "*IMF Conditionality*", Institute for International Economics – Washington, pp. 179, 1983, disponibile on-line sul sito: http://www.iie.com/staff/author_paper.83.pdf.

Williamson John, " *The Washington consensus Revisited", sta in E. Louis (Eds.), "Economic and Social Development into the XXI Century*", Washington, D.C., Inter-American Development Bank, 1997, 319.

Williamson Jonh, "*What Should the World Bank think about the Washington Consensus?*", in *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, pp. 251- 264, 2000.

Willis Katie, "*Theories and practices of development*", Routledge Publications, 2005, pp. 227.

Winn Neil & Lord Christopher, "*EU Foreign Policy Beyond the Nation State*", Palgrave Editions, 2001, pp. 331.

Winn Neil, "*The European Union's External Face: the 'Europeanisation' of JHA and CFSP*", in Perspectives on European Politics and Society, Vol. 4/1, pp. 147-166, 2003.

Woods Ngaire, "*Power Shift. Do we need better global economic institutions?*", Working Paper - *Institute for Public Policy Research* (January 2007), disponibile online sul sito: http://www.ippr.org.uk/members/download.asp?f=%2Fecomm%2Ffiles%2Fpower%5Fshift%2Epdf

Woods Ngaire, "*The Globalizers in Search of a Future: Four Reasons Why the IMF and the World Bank Must Change, and Four Ways They*

Can", Working Paper - *Center for Global Development*, 2006, disponibile on line sul sito:http://http://www.cgdev.org/files/1423701_file_woods.pdf

Xanthaki Alexandra, "*Multiculturalism and International Law: Discussing Universal Standards",* in *Human Rights Quarterly* - Volume 32, Number 1, February 2010, pp. 21-48.

Youngs Richard, "*The European Union and the Promotion of democracy. Europe's Mediterranean and Asian Policies*", Oxford University Press, 2001, pp. 290.

Zampetti Americo B., "*Democratic Legitimacy in the World Trade Organization: The Justice Dimension*", in *Journal of World Trade*, 2003, vol. 7, pp. 105- 118.

Zagel Gudrun, "*The WTO and trade-related human rights measures: trade sanctions versus trade incentives*", in *Australian Review of International and European Law,* Vol. 9, 2004, pp. 119 159.

Zanghì Claudio, "*Unione Europea e diritti dell'uomo: un protocollo di adesione alla Convenzione Europea*", in *Rivista di diritto europeo*, 1994, pp. 213.

Zanghì Claudio, "*Un'altra critica al parere 2/94 della Corte sull'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*", in *Scritti in onore di Federico Mancini*, Milano, 1998, Vol. II, pp. 1101.

Zanghì Claudio, "*La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*", Torino- Giappichelli, 2002, pp. 301.

Zanghì Claudio, "*Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*", Torino, 2003, pp. 231.

Ziccardi Capaldo Giuliana, "*Diritto Globale. Il nuovo diritto internazionale*", Giuffrè Editore, 2010, pp. 734.

Zoellner Carl-Sebastian, '*Transparency: An Analysis of an Evolving Fundamental Principle in International Economic Law*' in *Michigan Journal of International Law,* 2006 Vol. 27, pp. 579 – 591.

Zuleeg Manfred, "*Fundamental rights and the law of European Communities*", in *Common Market Law Review,* 1971, pp. 446 – 461.