

EUGENIO ZANIBONI

LE DISEGUAGLIANZE ECONOMICHE INTERNE AGLI STATI
NELLA PROSPETTIVA GIURIDICA INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Introduzione. L'iniqua ripartizione del benessere come «vizio capitale del mondo in cui viviamo». – 2. Obiettivi e metodo dell'indagine. – 3. Le diseguaglianze come fattore di instabilità nella dinamica dell'ordinamento internazionale. – 4. Il paradigma dell'equità nell'allocazione delle risorse economiche come pre-requisito dell'ordinato svolgimento del gioco democratico e come funzione essenziale dello Stato moderno. – 5. *Policy* redistributive e norme di organizzazione. – 6. L'eguaglianza come principio ordinatore dell'attività amministrativa. – 7. L'affermazione sovranazionale del principio di eguaglianza dal punto di vista storico. Espansione dei diritti o conservazione di privilegi? – 8. La dimensione di coesione sociale insita nella nozione di dignità umana. La Carta di Nizza e il *menschenwürdigen Existenzminimums* nella giurisprudenza della Corte costituzionale federale tedesca. – 9. Il principio dell'eguaglianza sostanziale, la concezione del diritto come «metodo della spartizione delle cose esteriori» e le sfide di una società internazionale conflittuale e multipolare. – 10. L'attuale rilievo delle situazioni di disparità economica interne agli Stati nel diritto internazionale. – 11. *Segue...* Caratteri dell'ordinamento internazionale che ostacolano di fatto la realizzazione dei principi di dignità ed eguaglianza sostanziale. – 12. L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile: nuove prospettive per il contrasto delle diseguaglianze economiche interne agli Stati nell'ordinamento internazionale? – 13. Conclusioni.

1. *Introduzione. L'iniqua ripartizione del benessere come «vizio capitale del mondo in cui viviamo»*

Lord John Maynard Keynes non fu soltanto uno straordinario economista. Nel corso della sua lunga vita coltivò numerosi altri interessi, tra cui lo studio del calcolo probabilistico e dell'arte del Governo¹, e si dimostrò un attento osservatore delle attività della grande diplomazia internazionale, alla quale partecipò in veste di *public servant*. Con l'incarico di rappresentante del Tesoro per il Governo britannico, infatti, Keynes prese parte alla Conferenza di pace di Parigi del 1919 e divenne così uno spettatore privilegiato – ma anche estremamente critico – di un mondo che proprio in quei frangenti stava pro-

¹ È, peraltro, ricordato anche come appassionato d'arte e bibliofilo, nonché prolifico giornalista. R. F. HARROD, *La vita di J. M. Keynes*, Torino, 1965.

fondamente trasformando le sue regole e gettando le basi per la costruzione di un nuovo ordine internazionale². In uno dei suoi studi più famosi, la *Teoria generale dell'occupazione*, pubblicata nel 1936, Keynes ebbe a scrivere: «I due vizi capitali del mondo in cui viviamo sono la mancanza di un impiego sicuro e la ripartizione del benessere e del reddito, arbitraria e priva di equità»³.

Anni dopo, con alle spalle un secondo conflitto mondiale la cui genesi aveva inverato le previsioni keynesiane e una nuova guerra mondiale sembrava imminente, la divaricazione sul piano sociale, economico e politico dell'intera società internazionale, e del diritto che ne è espressione, raggiunse una dimensione tale da essere plasticamente rappresentata dal giurista francese Jean Dupuy da una croce, le cui assi erano tracciate dal conflitto Est-Ovest da un lato, e dalla frattura tra Nord e Sud del mondo dall'altro⁴.

La scienza del diritto internazionale, insieme a tutto il pensiero scientifico, entrò in una crisi profonda. Gli studiosi cominciarono ad interrogarsi su quali principi e valori fossero in grado di ricomporre ideologie, sistemi economici e visioni del mondo così frammentate.

Su impulso di André Philip⁵ e Michel Virally⁶, la dottrina francese avviò l'elaborazione del complesso dei principi giuridici noti come «diritto internazionale dello sviluppo»⁷, con il quale si intendeva intervenire sulle disparità

² A seguito del dissenso espresso per le scelte politiche ed economiche maturate durante la Conferenza e poi trasposte nelle clausole del Trattato di pace (minuziosamente disciplinanti l'entità delle riparazioni economiche imposte alla Germania e da Keynes ritenute sproporzionate e comunque impossibili da soddisfare), scaturirono le dimissioni dell'economista dagli incarichi ministeriali fino a quel momento ricoperti e soprattutto il noto saggio *Economic consequences of the Peace* (tr. it., *Le conseguenze economiche della pace*, prefazione di M. DE CECCO, Torino, 1983). Dalle pagine di questo importante scritto emerge tutta l'indignazione di Keynes per il sistematico sacrificio degli interessi collettivi della Comunità internazionale operato dai negozianti in seno alla Conferenza, a vantaggio di opzioni politiche, economiche e giuridiche adottate al mero scopo di accattivarsi gli elettorati nazionali. Keynes non mancò di esprimere forti preoccupazioni per i fattori di instabilità caratterizzanti l'ordine mondiale nato dal Trattato di Versailles, non solo sul piano (dell'iniquità) degli assetti macroeconomici complessivi, ma anche per questioni di rilievo giuridico, in particolare internazionalistico: l'assetto e le modalità operative della Società delle Nazioni furono infatti, nell'ultima parte del volume, oggetto di puntuali critiche.

³ J.M. KEYNES, *Teoria generale dell'occupazione dell'interesse e della moneta ed altri scritti*, 1936 (prima tr. it. 1947), Torino, 2001, 22.

⁴ La metafora dell'umanità "crocifissa" è di J. DUPUY, *La crisi del diritto internazionale*, in AA.VV., *Le crisi del pensiero scientifico*, Roma, 1972, 148.

⁵ A. PHILIP, *Intervention au Colloque de Nice, sur l'adaptation de l'O.N.U. au monde d'aujourd'hui, des 27-29 mai 1965*, cit. in M. VIRALLY, *Vers un droit international du développement*, in *Annuaire français de droit international*, 1965, 7, n. 1.

⁶ M. VIRALLY, loc. cit.

⁷ G. FEUER, *Le droit international du développement. Une création de la pensée francophone*,

economiche di partenza correggendole con nuove e diverse basi di regolazione dei rapporti giuridici tra gli Stati economicamente più ricchi e quelli più poveri.

Ma l'obiettivo finale di quel radicale progetto di riforma dell'assetto dell'ordinamento internazionale economico, era ben più ambizioso: «[L]'idée de droit international de développement devrait constituer le point de départ et l'inspiration d'un véritable bilan du droit international contemporain face au problème le plus grave, avec celui de la paix, qu'ait à résoudre l'homme d'aujourd'hui»⁸. A questa visione prospettica del ruolo del diritto internazionale il tema delle diseguaglianze economiche interne alle comunità statali e quello del legame esistente tra le questioni sociali interne e quelle internazionali non erano certo estranei⁹. Del resto, con analoga sensibilità, lo stesso Jean Dupuy ebbe a scrivere in proposito: «Il problema internazionale non è altro che il *problema sociale* internazionalmente posto»¹⁰.

Oltreoceano, più o meno negli stessi anni, l'*American Society of International Law* dedicò un convegno, dal titolo *Diverse Systems of Public World Order Today*, all'individuazione degli istituti e dei principi strutturalmente idonei a costituire la dorsale di «an effective international order capable of drawing upon the continuous support essential to global security by consent»¹¹.

In tale contesto, i giuristi della Scuola di Yale, guidati da McDougal, cercarono di reagire alle minacce apportate all'ordine globale dalla guerra fredda e alla generale situazione di anarchia («anarchic state of the world») e di frammentazione della disciplina del diritto internazionale che lo caratterizzava in quel peculiare momento storico. Decisero così di collocare al nucleo centrale delle loro ricerche la tutela della dignità della persona umana, individuata come unico valore universalmente condiviso dalla Comunità internazionale¹², e, in quanto tale, obiettivo generale e dominante (*overarching goal*) al quale dovevano essere rivolte le ricerche dei giuristi e le attività dei poteri amministrativi di ogni ordine e grado.

disponibile *on line*.

⁸ M. VIRALLY, *Vers un droit international*, cit., 9.

⁹ «Un tel état de choses n'est pas sans analogie avec celui qui s'est rencontré et se rencontre encore dans de nombreuses communautés nationales, où différentes catégories sociales se trouvent aussi dans un état d'inégalité économique marquée les unes vis à vis des autres. Le droit étatique a eu à en tenir compte afin d'assurer la protection des plus faibles. ... C'est ainsi que le droit interne a pu progresser», *Ibid.*, op. cit., 6.

¹⁰ J. DUPUY, *La crisi*, op. loc. cit.

¹¹ M.S. MCDUGAL, *The Identification and appraisal of Diverse Systems of Public Order*, in *American Journal of International Law*, 1959, 5-6.

¹² *Ibid.*

La teorica espressa dalla Scuola di Yale, condizionata dal clima di tensione della politica internazionale dell'epoca e dalle pulsioni disgregatrici ad esso sottese – non prive di importanti riverberi sulla tenuta dell'ordinamento internazionale nel suo complesso –, attribuì una primaria importanza alla protezione dei diritti di libertà e alla sicurezza. Se si prendesse, invero, come punto di riferimento concettuale l'elenco dei diritti contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, non costituirebbe una forzatura affermare, pur con qualche schematizzazione, che la sensibilità e la tensione che emergono dalle ricerche di quel gruppo di giuristi statunitensi erano più affini alla realizzazione di un concetto di dignità umana che emerge ad una lettura congiunta dell'articolo 1 e dell'art. 3 della Dichiarazione, che alla dimensione di inclusione economica e sociale della dignità che pure trova espressione in altri articoli di quel progetto – come, ad esempio, quelli che vanno dal 22 al 26. Per converso, proprio ad un impegno volto alla realizzazione di questi ultimi principi potrebbero appropriatamente essere accostati i diversi itinerari di ricerca tracciati all'epoca dai citati autori della Scuola francese.

Ma il peso di queste circostanze storiche è, in questa sede, relativo, e non solo perché nel quadro di un complessivo ampliamento prospettico delle elaborazioni imperniate sul ruolo chiave dei diritti umani nell'ordine pubblico mondiale i temi della distribuzione della ricchezza e della sicurezza sociale fecero poi capolino anche in alcuni lavori di McDougal e dei suoi allievi¹³. È la proposta metodologica che merita attenzione ancora oggi, offrendo all'interprete, in un tempo caratterizzato, come meglio si vedrà oltre, da non dissimili spinte alla frammentazione e alla instabilità, strumenti di analisi ancora potenzialmente fruttuosi. Fin dalle loro prime espressioni, infatti, quelle ricerche si avvalsero di un metodo articolato, poco interessato ai processi di stretta identificazione del contenuto e del rango delle norme giuridiche internazionali e orientato, piuttosto, all'identificazione e al rispetto di *valori* all'epoca già universalmente proclamati, come appunto quello della dignità umana¹⁴, ai quali si riteneva dovesse strettamente conformarsi il

¹³ V. ad. es. M.S. McDOUGAL, L. CHENG, H.D. LASSWELL, *Human Rights in World Public Order: Human Rights in Comprehensive Context*, *Northwestern University Law Review*, 1977, spec. 251-53.

¹⁴ Nel contesto del presente contributo il richiamo a tale, assai generico, paradigma sarà operato con riguardo alla sua peculiare dimensione di inclusione sociale ed economica. Rinviano ai paragrafi successivi riferimenti più precisi, anche giurisprudenziali, che riempiono di contenuto la dimensione del principio di interesse ai nostri fini (v. *infra* il par. 8), è opportuno precisare che non è questa l'unica che, a seconda dei contesti in cui è calata, la locuzione può assumere. Anzi, come già mise in guardia Carl Schmitt (non senza qualche ambiguità rispetto alla sua personale posizione al riguardo), quello della dignità umana è un concetto talmente vago da dover essere utilizzato con la massima cautela, dato che il suo uso, specie nell'altrettanto ambiguo contesto dell'attribuzione di «valori», può essere piegato ai significati più diversi: C.

decision making process dei poteri pubblici e privati, sia interni sia internazionali¹⁵.

Da questo innovativo metodo, in virtù del quale la Scuola di Yale acquisì notorietà in tutto il mondo, scaturì, tra l'altro un duplice invito, quasi una sorta di codice di condotta *ante litteram*. Il primo fu rivolto «alle istituzioni», espressione con la quale si aggregavano sia poteri pubblici sia privati, consistente nella richiesta di orientare alla materiale affermazione del principio “supremo” della dignità umana l'intero esercizio dei poteri di regolazione nonché, sul medesimo fondamento, le relazioni con i cittadini. In particolare, secondo quella teorizzazione, l'operato delle istituzioni avrebbe dovuto riposare su regole di attuazione dei diversi processi amministrativi che garantissero «a continuous reappraisal of the circumstances in which specific institutional combinations can make the greatest net contribution to the over-arching goal».

Il secondo invito fu, invece, nel medesimo contesto, indirizzato alla «prime responsibility of the scholarly world». Senza alcuna enfasi retorica, McDougal invitò gli accademici a dare il loro apporto alla materiale individuazione delle condotte più efficaci per il perseguimento e la realizzazione dei suindicati obiettivi. Si trattava, per dirla con le parole dello stesso McDougal, di effettuare «a vindication of authoritative prescriptions that have genuine relevance for the goal values of human dignity»¹⁶.

2. Obiettivi e metodo dell'indagine

Nei saggi che precedono il presente scritto si commentano diffusamente i contenuti e gli obiettivi delle prime iniziative legislative che, attraverso inediti (almeno per l'Italia) meccanismi di sostegno al reddito, mirano a contrastare l'aumento della povertà. Si tratta di strumenti interpretativi e di analisi assai utili per cogliere la complessità delle sfide che, in tempi di risorse scarse, le

SCHMITT, *La tirannia dei valori*, tr. it., Brescia, 2008, spec. 64 ss. Secondo A. ALGOSTINO, *L'ambigua universalità dei diritti. Diritti occidentali o diritti della persona umana?*, Napoli, 2005, 7, per comprendere in cosa consista il valore della dignità umana, «occorre far riferimento al contesto culturale in cui l'espressione è utilizzata, che solo è in grado di conferirle spessore e sostanza, e inoltre, verificare l'esistenza e, eventualmente, il contenuto dei diritti che di quel concetto di dignità costituiscono espressione». Sul medesimo tema: C. MCCRUDDEN, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights*, in *European Journal of International Law*, 2008, 655; P. CAROZZA, *Human Dignity and Judicial Interpretation of Human Rights: a Replay*, *ibid.*, 955 ss.

¹⁵ Ampiamente sul punto, J. D'ASPROMONT, *Formalism and the Sources of International Law. A Theory of the Ascertainment of Legal Rules*, Oxford, 2011, spec. 105 ss.

¹⁶ M.S. MCDUGAL, *The Identification and appraisal*, *loc. cit.*

trasformazioni del mondo del lavoro in atto pongono ai decisori pubblici e alle imprese.

Pur nel medesimo solco, la nostra indagine prende le mosse da un diverso, ma complementare, punto di vista, stimolato dall'inedita configurazione assunta dagli (irrisolti) problemi provocati dal «vizio capitale» della cattiva allocazione delle risorse economiche¹⁷ e dal contestuale *oblio* dei principi e dei criteri giuridici che sovrintendono al dispiegamento di tali essenziali funzioni amministrative.

Tentando di discostarsi da quei metodi di analisi, forse più tradizionali, volti a trattare il fenomeno del contrasto alla povertà attraverso la lente della cooperazione internazionale finalizzata all'assistenza allo sviluppo¹⁸, l'impostazione prescelta, coerente con i citati enunciati della Scuola di Yale, ma anche con quella palesata da studi ben più recenti¹⁹, guarderà prevalentemente – e non senza alcune incursioni interdisciplinari²⁰ – all'attuazione dei diritti economici e sociali in funzione redistributiva, considerati come *paradigmi centrali* dell'attività dei pubblici poteri.

Nell'esplorarne il modo di essere e di operare, si conferirà rilievo al vinco-

¹⁷ Tra le numerose ricerche che sembrano dimostrare che il divario tra ricchi e poveri oggi continui ad allargarsi, anche per gli effetti di inusitati processi di accumulazione e concentrazione della ricchezza, acuiti dalla crisi economica globale degli ultimi anni: B. MILANOVIC, *Global Inequality: A new approach for the age of globalization*, Harvard, 2016; M. RAITANO, *Income inequality in Europe since the crisis*, in *Intereconomics Review of European Economic Policy*, 2016, vol. 51, n. 2, 67 ss.; UNESCO, *World Social Science Report 2016, Challenging Inequalities: Pathways to a Just World*, Parigi, 2016, disponibile *on line*; OXFAM, *Une économie au service des 99%*, 16 gennaio 2017, disponibile *on line*; J. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, tr. it., Torino, 2013; A. ALESINA, E.L. GLAESER, *Un mondo di differenze. Combattere la povertà negli Stati Uniti e in Europa*, Roma Bari, 2005, 224.

¹⁸ Senza con ciò sottovalutare i segnali di novità che provengono da tale settore di studi: v. G. VENTURINI, *Diritto allo sviluppo e obiettivi del millennio nella prospettiva della tutela dei diritti umani*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI, *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, cit., 175 ss.

¹⁹ V. ad. es. UNGA, *Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights* (P. Alston), A/HRC/32/31, 28 aprile 2016 (da ora in poi, *Report on extreme poverty*); UNGA, *Note by the Secretary-General, Report of the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order* (A. De Zayas), A/70/285, 5 agosto 2015 (da ora in poi, *Report on equitable international order*).

²⁰ Nella consapevolezza che questioni complesse come quelle relative alle modalità e ai criteri giuridici di redistribuzione dei redditi interni agli Stati non possano trovare la loro *sedes materiae* e la loro soluzione unicamente nella teoria giuridica (v. M.E. SALOMON, C. ARNOTT, *Better Development Decision-making: Applying International Human Rights Law to Neoclassical Economics*, in *Nordic Journal of Human Rights*, 2014, 44 ss) e neppure in via esclusiva in quella economica: v. A. ALESINA, E.L. GLAESER, *Un mondo di differenze*, cit., 224.

lo che all'esercizio dei poteri statali deriva dall'applicazione congiunta dei due principi generali dell'eguaglianza (sostanziale) e della dignità umana. La tensione *permanente* di tutti gli ordinamenti giuridici verso la materiale attuazione di questi due principi verrà qui considerata, pertanto, come connaturata all'idea stessa di diritto: «[L]aw's ontological dimension», si è osservato, «also promotes the ideas of human dignity and social equality»²¹. Ascriveremo pertanto i due principi dell'eguaglianza (sostanziale) e della dignità umana a quella categoria di diritti o principi *strutturali*, comuni a più ordinamenti, descritti da Dworkin come «rights that provide a justification for political decisions by society in the abstract»²². Questa categoria di diritti e/o principi, a cui Dworkin diede la definizione di *background rights*, si presta ad assumere il rango di criterio ordinatore delle attività delle Istituzioni²³.

Nel corso dell'indagine emergerà inoltre, in filigrana, un secondo tema – lo svolgimento autonomo del quale richiederebbe, peraltro, spazi ben maggiori di quelli qui consentiti – ma che, come dimostra un crescente numero di ricerche, va sempre più intrecciandosi con il primo.

Ci riferiamo alle conseguenze sulla stabilità dell'ordinamento internazionale delle *eccessive polarizzazioni economiche interne alle popolazioni statali*, alle quali la violazione dei menzionati principi, che sovrintendono (o dovrebbero sovrintendere) all'equità nella spartizione delle risorse economiche, contribuisce²⁴. Il precipitato *disfunzionale di tali divaricazioni*, infatti, sembra inficiare non soltanto la possibilità di realizzare e sostenere forme di democrazia effettiva nei singoli Stati, ma finanche la sostenibilità di una qualsiasi sembianza di governabilità pacifica, interna ed internazionale²⁵, nell'ambito della quale l'ordine e la sicurezza internazionali non risultino fondati esclusivamente su

²¹ C. DOUZINAS, *The end of human rights*, seconda edizione, Oxford Portland, 2002, 53. Sul punto si tornerà *infra*, par. 4.

²² Essi sono dunque sovraordinati e mantenuti distinti dagli «institutional rights, that provide a justification for a decision by some particular and specified political institution». R. DWORKIN, *Hard Cases*, in *Harvard Law Review*, 1975, 1069-70. La categoria è ripresa dallo stesso A. in *Taking Rights Seriously*, Londra, 1977, 101.

²³ V. *infra*, par. 5 e 6.

²⁴ Nella *Dichiarazione di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile*, del 4 settembre 2002, al punto 12 si legge: «Il profondo contrasto che divide la società tra ricchi e poveri ed il crescente divario tra i mondi sviluppati e quelli in via di sviluppo pongono una seria minaccia alla stabilità, alla sicurezza ed alla prosperità globali». V. in argomento la documentata indagine di P. COLLIER, *The Bottom Billion. Why the Poorest Countries are Failing and What can Be Done About It*, Oxford, 2007.

²⁵ Basti pensare alla chiara prospettazione dell'art. 55 della Carta delle Nazioni Unite, che collega «le condizioni di stabilità e di benessere» necessarie alla pace tra le Nazioni al «progresso e sviluppo» dei diritti economici e sociali. Sul tema, B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, decima edizione, Padova, 2015, 394 ss. (*ivi* ulteriori richiami bibliografici).

rapporti di forza o gerarchici – ma, al contrario, su una (diffusa) base di consenso partecipativo e di inclusione sociale atta a sostenere le sempre maggiori esigenze di sicurezza globale (*global security by consent*).

Non mancano, in tale contesto, i primi segnali di una accresciuta consapevolezza internazionale dell'entità dei problemi sul tappeto, come testimonia il recente inserimento dell'*Obiettivo 10* nella c.d. *Agenda 2030* delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, «ridurre le disuguaglianze *all'interno* e fra le Nazioni». Valutare oggi se l'approccio “integrato” e per *goals* delle questioni sociali internazionali, secondo un concetto di sviluppo sostenibile non limitato alla salvaguardia dell'ambiente, possa o meno essere interpretato come un cambiamento di rotta concreto e non solo nominalistico, sarebbe evidentemente prematuro.

Torneremo sul punto nei paragrafi finali²⁶. Va, tuttavia, fin d'ora osservato come l'arretramento generalizzato delle politiche di redistribuzione delle risorse ‘intrastatali’ che ha fatto seguito alla crisi finanziaria mondiale e la conseguente necessità di realizzare politiche sociali più inclusive e atte a contrastare gli squilibri intervenuti nell'assetto economico internazionale²⁷, forniscano argomenti di non poco conto alle tesi che imputano ai tradizionali approcci “gerarchici” nella realizzazione dei diritti economici una inidoneità strutturale (se non proprio una sorta di ‘complicità’ nel mantenimento dello *status quo ante*) ad incidere sulle disuguaglianze economiche interne. Dalle medesime

²⁶ *Infra*, par. 12 e 13.

²⁷ Si tratta di fenomeni largamente analizzati e denunciati da numerosi internazionalisti. V. ad es.: L. GRADONI, *La spettacolarizzazione della lotta alla fame ovvero l'impotenza delle organizzazioni internazionali di fronte alla sfida della sicurezza alimentare mondiale*, in *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, a cura di M. VELLANO, Atti del XIX Congresso della Società Italiana di Diritto internazionale, Courmayer, 26-28 giugno 2014, Napoli, 2015, 237 ss.; G. ADINOLFI, *Aggiustamento economico e tutela dei diritti umani: un conflitto inesistente per le istituzioni finanziarie internazionali?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 319 ss.; C. FOCARELLI, *International Law as Social Construct. The Struggle for Global justice*, Oxford, 2012; *Id.* *Diritto internazionale*, I, seconda edizione, Padova, 2012 (*ivi* ulteriore bibliografia); P. PICONE, *Gli obblighi erga omnes tra passato e futuro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2015, 1081 ss.; *Id.*, *Capitalismo finanziario e nuovi orientamenti dell'ordinamento internazionale*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 5 ss. nei quali l'A. si sofferma sulle trasformazioni *in pejus* prodotte dai medesimi fenomeni nell'ordinamento internazionale e auspica, tra l'altro, che gli Stati possano «recuperare alcune tradizionali funzioni volte all'eguaglianza e al benessere dei propri “governati”» (P. PICONE, *Gli obblighi erga omnes*, cit., 1107 (corsivi aggiunti)). Tale prospettiva sembra condivisibile, tanto più allorché si aderisca all'autorevole posizione (N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma Bari, 2009, quinta edizione, 116-17) secondo la quale ogni prestazione sociale, intesa come erogazione di bene o servizio, tenda a ridurre «il territorio dei mercati», senza che ciò determini necessariamente un'alterazione del costo dei beni o servizi o della concorrenza tra imprese.

istanze, al contrario, le ragioni di quelle diverse impostazioni concettuali che considerano l'assoluta «indivisibilità» dei diritti in parola da quelli civili e politici finiscono per trarre nuova linfa²⁸.

Lungo questo (impervio) sentiero, che trova a nostro avviso qualche sponda importante in alcune teorie economiche²⁹, nonché, per altro verso, nello stesso assetto di alcuni ordinamenti costituzionali³⁰, si muoveranno le riflessioni che seguono.

3. Le diseguaglianze come fattore di instabilità nella dinamica dell'ordinamento internazionale

Non occorre sottolineare quanta influenza abbiano avuto le teorie keynesiane nell'orientare gli assetti macroeconomici (e non solo) del nostro Paese³¹ – pari forse solo a quella che ebbe, *mutatis mutandis*, «il kelsenismo in politica»³² – e gli orientamenti della politica economica sviluppata nel dopoguerra nelle varie sedi della cooperazione economica europea e internazionale³³. Ma se (ovviamente) non ci è dato sapere se Keynes sarebbe disposto *oggi* a sottoscrivere per intero il suo famoso enunciato (magari ne ritirerebbe la prima metà o forse si limiterebbe a “derubricarla”, denunciando la piaga della mancanza di lavoro *tout court*³⁴), il «vizio capitale» dell'ingiustizia distributiva *globale*,

²⁸ L'indivisibilità dei “two sets of rights” è sancita nella *Vienna Declaration and Programme of Action*, adottata dalla *World Conference on Human Rights* di Vienna, 25 giugno, 1993, par. 5, nonché più di recente, nel *Report on extreme poverty*, cit., par. 10 ss.

²⁹ *Infra*, par. 4.

³⁰ *Infra*, par. 6, 8 e 11.

³¹ *Ex multis*, M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Diritto e società*, 2011, 716.

³² M. LUCIANI, *ibid.*, secondo il quale «...è difficile sottrarsi alla tentazione di leggere lo sviluppo italiano del dopoguerra (ché sviluppo, pur con mille distorsioni, v'è stato) come una vicenda svoltasi sotto l'ala protettrice della duplice “K”». Kelsen, peraltro, dedicò attenzione in molti dei suoi studi al ruolo del principio di eguaglianza: v. *infra* par. 8.

³³ In particolare, il pensiero espresso da Keynes nella *prima parte* della citata affermazione ha assunto un ruolo notevole nel condizionare – ancora oggi, si direbbe – il discorso pubblico sulle prospettive di trasformazione del sistema di welfare. Quest'ultimo, nonostante qualche segnale di spinta verso un cambiamento, impresso, in parte, anche dalle ricorrenti raccomandazioni degli organismi europei (v. *infra* n. 51), lungi dal tendere all'universalismo nel riconoscimento dei diritti, resta a tutt'oggi «modellato sulla figura declinante del lavoro dipendente». G. BRONZINI, *Il diritto del lavoro e le nuove turbolenze tecnologiche: oltre il luddismo legislativo*, in questo volume, 29 ss.

³⁴ Keynes manifestò una certa disponibilità a mutare le proprie opinioni e una costante ribellione «all'irregimentazione». R. F. HARROD, *La vita di J. M. Keynes*, cit., 746.

come subito si vedrà, prefigura moti involutivi connotati dalla stessa arbitrarieità e iniquità denunciate ottant'anni fa da Keynes.

L'attuale quadro di analisi è reso più complesso dal peso di due ulteriori ordini di fattori. Il primo è la formazione di nuove "sacche" di povertà *interne* agli Stati (compresi quelli maggiormente industrializzati)³⁵. Il secondo è dato dalla comparsa di movimenti 'globali' di protesta assai eterogenei nella loro composizione, ma tenuti insieme dall'obiettivo di spingere i Governi realizzare *policy* redistributive improntate ad una maggiore giustizia sociale³⁶.

Le problematiche, non solo di ordine giuridico, sottese a tali questioni e la modalità diversa dal passato nella quale le stesse tendono a presentarsi nel contesto dei sistemi economici statali, condizionandone le dinamiche, sono state al centro degli interventi di studiosi di diverse discipline³⁷, nonché di

³⁵ Il tema è ampiamente trattato da F. BOURGUIGNON, *The Globalization of Inequality*, Princeton, 2017; B. MILANOVIC, *Global Inequality*, cit.; v. anche C. DOUZINAS, *The end of human rights*, cit., 2: «At no point in human history has there been a greater gap between the poor and the rich in the Western world and between the North and the South globally». Secondo il *Report on extreme poverty*, «[m]any hundreds of millions of people continue to suffer from extreme poverty, and by no means only in the poorest countries». Il Regno Unito, per esempio, dove i tagli alla spesa sociale sono stati maggiori che in altri Paesi, ha il poco invidiabile record di essere «in terms of wealth distribution, the most unequal state in Europe», e il quarto assoluto tra i Paesi dell'area Ocse. Cfr. L. WILLMINGTON, *Equality Can't Wait: Challenging Inequality in and through the International Human Rights System*, in *SOAS Law Journal*, 2016, 132 ss. Per la situazione negli Stati Uniti, v. B. MILANOVIC, *Global Inequality*, cit., cap. 1. Per la crescita delle diseguaglianze in Germania v. *L'Espresso*, n. 17 del 23 aprile 2017, 29 ss. Per la situazione in Italia, dove il ritmo di crescita della disuguaglianza economica risulta maggiore di quello della media degli altri Paesi Ocse, e cioè del 33 per cento contro una media Ocse dell'8 per cento, v. M. AINIS, *La piccola eguaglianza*, Torino, 2015. Più di recente, cfr. il *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017* a cura dell'Ufficio parlamentare di bilancio, 4 maggio 2017, 123, disponibile *on line*, nel quale si sottolinea che la quota di individui a rischio di povertà è salita dal 19,3 per cento del 2013, al 19,4 nel 2014 e al 19,9 nel 2015. Secondo il recente *Inclusive Growth and Development Report 2017* redatto dal *World Economic Forum*, il peggioramento generalizzato dei dati sulla crescita economica porta l'Italia al ventottesimo posto tra i ventinove Paesi ad economia più industrializzata e al ventunesimo per quanto riguarda la povertà ed esclusione sociale. Per le classificazioni delle diverse forme ed espressioni di povertà, cfr., sul piano del diritto interno, S. ROSSI, *Oltre il margine. Diritti, povertà estrema e disuguaglianza sociale*, *Federalismi.it*, 16 ottobre 2016 (con ampi richiami bibliografici).

³⁶ Lungi dal rappresentare i soli ceti operai, queste proteste hanno messo insieme «coalizioni di operai e di colletti bianchi, di studenti e disoccupati, così come di generazioni più anziane e più giovani». In una parola, «gli sconfitti della globalizzazione». D. DELLA PORTA, *Politica progressista e regressiva nel tardo neoliberalismo*, in AA.VV., *La grande regressione. Quindici intellettuali da tutto il mondo spiegano la crisi del nostro tempo*, a cura di H. Geiselberger, Milano, 2017, 46; *Id.*, *Social Movements in Time of Austerity: Bringing Capitalism Back into Protest Analysis*, Cambridge, 2015.

³⁷ Oltre agli A. già citati, v. tra gli altri: P. ROSANVALLON, *La società dell'uguaglianza*, tr. it.,

numerosi rapporti ad opera di istituzioni internazionali. Se ne riprenderanno di seguito alcune delle principali tesi, con prevalente riguardo alla rappresentazione delle istanze che qui sono di maggiore interesse.

Un primo elemento di preoccupazione, segnalato in studi condotti da organismi internazionali e dell'Unione europea, poggia sull'incremento delle situazioni di instabilità sociale provocate dall'effetto congiunto degli esiti della crisi economica mondiale e delle politiche di austerità adottate in molti contesti nazionali³⁸. L'aumento delle diseguaglianze, si è affermato, contribuisce ad alimentare le ideologie dell'individualismo, ovvero il ritorno a localismi (basti pensare ai risultati del referendum sulla c.d. *brexit*) e/o a forme patologiche di esaltazione dell'identità e del legame sociale³⁹. A tali tendenze si accompagnano prassi inedite (almeno fino ad un passato recente), per effetto delle quali si registra una caduta dell'interesse da parte dei decisori statali a perseguire ed intensificare la cooperazione multilaterale, anche nei settori più tradizionalmente disciplinati dal diritto internazionale. Non diversamente da quanto accaduto in altri momenti storici, queste forme di ripiegamento sono state palestrate anche da parte di alcuni Stati "forti" del sistema, tra cui gli Stati Uniti⁴⁰.

Roma, 2013; J. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, cit.; U. BECK, *Disuguaglianza senza confini*, trad. it., Roma Bari, 2011; N. URBINATI, *Liberi e uguali*, Roma Bari, 2011; Id., *La mutazione antiegalitaria. Intervista sullo stato della democrazia*, a cura di A. Zampaglione, Roma Bari 2013.

³⁸ «The pursuit of severe austerity policies imposed on countries affected by high public and external debts and budget deficits is contributing to widening the gap between the most advanced countries and those affected by austerity. New policies are necessary to combine economic growth and budget deficit control with effective social inclusion policies. Poverty, insecure employment and unemployment have reached an unacceptable level. The lack of future prospects for young people represents a significant obstacle to a renewable future for Europe.». Comitato economico e sociale europeo (CESE), *New measures for development-oriented governance and implementation – evaluation of the European Structural and Investment Funds and ensuing recommendations*, ECO/400, 2016.

³⁹ «[T]he decline in the labour share», si legge in un recente rapporto del Fondo monetario internazionale, «has been concomitant with increases in income inequality... Inequality can fuel social tension, and recent research suggests that it can also harm economic growth». International Monetary Fund, *World Economic Outlook 2017*, cap. 3, 1. V. anche il *Report on extreme poverty, passim*.

⁴⁰ Basti pensare alla volontà espressa a più riprese dall'attuale amministrazione statunitense di ridiscutere la partecipazione all'Accordo sul clima di Parigi, ratificato dagli Stati Uniti il 3 settembre 2016 ed entrato in vigore il 4 novembre dello stesso anno. Cfr. ad es.: *Environmental policy under Donald Trump. How will a Trump presidency affect the global fight against climate change?*, in *The Economist*, 15 novembre 2016, disponibile *on line*; *A Running List of How Trump Is Changing the Environment*, in *National Geographic*, 18 aprile 2017, disponibile *on line*.

L'efficacia di tali atteggiamenti rinunciatari, data la natura e la portata dei problemi sul tappeto, resta quanto meno dubbia e le iniziative unilaterali che spesso ne conseguono possono ingenerare ulteriori rivendicazioni nel corpo sociale, nonché un aumento delle pressioni sugli Esecutivi nazionali, ai quali spesso si imputa l'incapacità di adottare politiche economiche in grado di fornire risposte efficaci alle peggiorate condizioni economiche⁴¹. Si tratta di dinamiche passibili di incentivare risposte di tipo populistico⁴², se non proprio repressivo⁴³.

Un altro ordine di problemi attiene alla relazione inversa tra l'aumento delle diseguaglianze di reddito e la caduta dei tassi di crescita dell'economia⁴⁴, fenomeni considerati, oltre una certa soglia, ugualmente suscettibili di generare tensioni sociali⁴⁵. Pur dovendosi usare cautela nello stabilire una correlazione tra aumento delle diseguaglianze e crescita dei fenomeni di terrorismo – correlazione che dai dati forniti dalle Nazioni Unite resta controversa⁴⁶ –, l'Organizzazione per lo sviluppo e la cooperazione economica (OCSE) ha sostenuto che «efforts at terrorism prevention should focus on grievances arising from inequality and social exclusion»⁴⁷ e ha raccomandato agli Stati di intensificare le misure di contrasto alle disparità di reddito.

⁴¹ Secondo il *World Economic Forum*, organizzazione internazionale a partecipazione mista di soggetti pubblici e privati si legge: «The current climate of mutual suspicion can exacerbate domestic political tensions». WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Risks Report 2017*, 22.

⁴² «[A] declining sense of trust and mutual good faith in international relations makes it harder to contain the resulting pressures through domestic policy». World Economic Forum, *The Global Risks Report*, cit., 22. V. anche A. APPADURAI, *L'insofferenza verso la democrazia*, in AA.VV., *La grande regressione*, cit., 17 ss.: «Il problema principale del nostro tempo è capire se stiamo assistendo al rifiuto su scala mondiale della democrazia liberale e alla sua sostituzione con una qualche forma di autoritarismo populista».

⁴³ È quanto sta accadendo, al momento in cui si scrive, nello Stato del Venezuela, dove non si fermano le proteste, represses nel sangue, per le drammatiche condizioni economiche in cui versa il Paese. Peraltro, in conseguenza della mera predisposizione di una risoluzione sulla questione da parte dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA), il Governo ha annunciato l'intenzione di recedere dall'accordo istitutivo, ritenendolo una inammissibile «ingerenza» nella giurisdizione domestica.

⁴⁴ V. ad es.: International Monetary Fund, *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, a cura di A.G. Berg, J.D. Ostry, *Staff Discussion Note 11/08*, Washington DC, 2011.

⁴⁵ V. United Nations Development Program, *Equity, Inequality and Human Development in a post-2015 Framework*, a cura di C. MELAMED, E. SAMMAN, New York, 2013, 18. Più di recente, cfr. il *Report on equitable international order*, cit.

⁴⁶ UNGA, Human Rights Council, *Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*, A/HRC/20/14, 4 giugno 2012, par. 31.

⁴⁷ OCSE, *Development Co-operation Lens on Terrorism Prevention: Key Entry Points of Ac-*

Gli studi fin qui citati sono dunque concordi nel dimostrare che la crescita delle diseguaglianze economiche favorisce situazioni di instabilità di diretta rilevanza per l'ordinamento internazionale⁴⁸.

Al già poco confortante quadro, peraltro, andrebbero aggiunti anche altri elementi di riflessione, costituiti dagli scarsi risultati ottenuti dalle agenzie a vario titolo impegnate nella cooperazione internazionale e nell'assistenza finanziaria agli Stati più esposti agli effetti della crisi, le cui attività non sembrano aver trovato, allo stato, né l'indispensabile unità di intenti, né il necessario vigore⁴⁹. In alcuni Stati, anzi, gli interventi ad opera delle Istituzioni finanziarie internazionali (IFI), come la Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale, sembrano aver contribuito ad aggravare il quadro macroeconomico complessivo. L'accertata correlazione tra la contrazione degli investimenti pubblici e delle spese per *welfare* – parte integrante delle politiche di austerità imposte agli Stati più esposti agli effetti della recente crisi economica globale (e dunque a maggiore necessità di accesso al credito internazionale) dai c.d. “piani di aggiustamento strutturale” imposti dalle IFI – e i sensibili regressi nel livello di tutela di alcuni diritti economici e sociali convenzionalmente tutelati, ha esposto tali Enti a critiche pesanti in ordine alla reale utilità ed efficacia del loro operato⁵⁰.

In tale contesto, anche gli inviti che sono stati rivolti agli Stati più ricchi a porre in essere misure correttive degli squilibri nelle dinamiche interne di «ripartizione del benessere» e a provvedere ad un adeguamento dei propri sistemi di protezione sociale sono rimasti in gran parte disattesi⁵¹.

tion, 2003, 8 (corsivo aggiunto).

⁴⁸Il citato studio dell'UNESCO, *World Social Science Report 2016*, cit., in cui sono analizzati i fattori che più di frequente hanno determinato manifestazioni di protesta, dichiara che «between 2006 and mid-2013, over 13 per cent of all protests worldwide were mainly about economic inequality».

⁴⁹V. *inter alia*, le ricerche svolte, con accenti diversi, da L. GRADONI, *La spettacolarizzazione*, cit., spec. 249 ss.; R. VIVIANI, *Agenda post-2015 e mutamento giuridico nel contesto della globalizzazione*, in *CDCT working paper 35-2015/Comparative and Transnational Law*, disponibile *on line*.

⁵⁰Cfr. G. ADINOLFI, *Aggiustamento economico*, cit.; J. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, cit.

⁵¹V., ad esempio, per limitarsi a qualche atto dell'Unione europea, le *Risoluzioni* del Parlamento europeo del 9 ottobre 2008 o del 20 ottobre 2010; il *Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Sviluppo delle prestazioni sociali»* (parere esplorativo), 2011/C 44/05, 14 luglio 2010, dove si afferma che «chiunque deve poter disporre di un reddito minimo e dell'accesso a servizi sociali abbordabili e di qualità a prescindere dalla propria capacità di partecipare al mercato del lavoro» (par. 1.6); O, ancora prima, la *Raccomandazione* del Consiglio del 24 giugno 1992. Quest'ultima chiede agli Stati di «riconoscere, nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a ri-

Dalle considerazioni che precedono si ricava che molti degli approcci odierni alla c.d «questione della povertà», invece di contribuire alla soluzione del problema, siano passibili di innescare una sorta di “circolo vizioso”, per effetto del quale, anche se in termini assoluti le somme destinate all’assistenza e alla crescita economica degli Stati più poveri tendono ad aumentare, così come la ricchezza mondiale complessiva⁵², il *gap* di reddito *interno* tra più ricchi e più poveri continua ad allargarsi⁵³. Un piano inclinato, insomma, nell’ambito del quale le ragioni della *razionalità giuridica*, ma anche *storica* ed *economica*, che fondano e sostengono la realizzazione di più incisive politiche redistributive, sono troppo spesso neglette⁵⁴, sia sul versante interno, sia su quello internazionale⁵⁵. Su questi temi si concentrerà l’attenzione nelle pagine che seguono.

4. *Il paradigma dell’equità nell’allocazione delle risorse economiche come prerequisito dell’ordinato svolgimento del gioco democratico e come funzione essenziale dello Stato moderno*

L’organizzazione dei rapporti materiali che sovrintendono all’esistenza di una società storicamente determinata è stata, da sempre, appannaggio degli studi non solo dei giuristi⁵⁶, ma anche, e forse soprattutto, degli economisti. Non è un caso, pertanto, che la prospettazione di limiti immanenti nella distribuzione delle risorse economiche, insiti cioè *nello stesso modo di essere* dei

sorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e di adeguare di conseguenza, se e per quanto occorra, i propri sistemi di protezione sociale». Sul tema: G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza. Una proposta per l’Italia e per l’Europa*, Torino, 2011; *Id. Il reddito minimo garantito tra fughe radicali e sussidi di povertà*, in *europeanrights.eu*, Newsletter, 30 giugno 2015, disponibile *on line*; *Id.*, *Il reddito minimo garantito e la riforma degli ammortizzatori sociali*, Working Paper n. 270, 1 ottobre 2015, disponibile *on line*.

⁵² *Report on extreme poverty*, cit., par. 15.

⁵³ Insiste sul punto F. BOURGUIGNON, *The Globalization of Inequality*, cit., nonché numerose e recenti Risoluzioni dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, su cui v. *infra*, il par. 12.

⁵⁴ «[T]he key problem of development is global distributive justice and considerations of humanity are to be kept distinct from this. There is an industry of assistance to developing countries which in the name of humanity widens the gap and worsens distributive justice. ... Unsurprisingly, the wealthier shows no sign of being prepared to become less wealthy in order to reduce the gap with the poorer. Rather, they accept the granting of aid to the poorer provided that this will make them wealthier. As a result, to the surprise of some observers, distributive justice increases at the same pace as humanitarian aid». C. FOCARELLI, *International Law as Social Construct*, cit., 411-12; *Id.*, *Diritto internazionale*, cit., 650 ss.

⁵⁵ V. ancora il *Report on extreme poverty* cit., *passim*.

⁵⁶ V. *infra*, spec. il par. 9.

regimi democratici sia stata al centro delle ricerche effettuate da un altro noto studioso di economia, Dan Usher, il quale, in un volume dal titolo *The Economic Prerequisite to Democracy*⁵⁷, individuò a fondamento dell'articolazione del gioco democratico l'esistenza di un "prerequisito economico", in assenza del quale la sopravvivenza dei regimi democratici sarebbe impossibile.

Secondo questa costruzione, al di là della flessibilità e della discrezionalità tipiche dell'azione di Governo (e, si potrebbe aggiungere, al di là della maggiore o minore attenzione che ogni formazione politica dedica alla soddisfazione delle esigenze economiche e di *status* sociale di quelle fasce che più di altre compongono il proprio elettorato di riferimento), il regolare dispiegamento della dinamica democratica sarebbe consentito da una sorta di patto tacito tra elettori ed eletti ai sensi del quale lo stravolgimento oltre misura delle politiche allocative «of income and other advantages» non sarebbe permesso⁵⁸.

Avvalendosi di una serie di inferenze matematiche condotte nel campo dell'analisi economica, Usher dimostrò che la prima, e più importante, garanzia della tenuta dei sistemi democratici consiste in un obbligo a carico dei pubblici poteri di assicurare il funzionamento di *un sistema di equità*, evidentemente sottratto alla disponibilità della maggioranza, la cui funzione – certamente stabilizzatrice ma non per questo cristallizzatrice dello *status quo* –, va a diretto beneficio di *tutti* i consociati. L'eventuale assenza, al contrario, di un tale sistema perequativo e regolatore degli assetti macroeconomici dello Stato, ovvero una distribuzione *ad libitum* delle risorse da parte dei pubblici poteri, produrrebbe un insanabile *vulnus* alla tenuta del patto sociale e la compromissione della pacifica convivenza che ne deriverebbe sarebbe tale da decretarne, nel tempo, la trasformazione in un regime autoritario.

Anche a voler prendere in considerazione tale ultima ipotesi, peraltro, se si amplia leggermente il campo di analisi, si può rilevare come il vincolo interno tra protezione e obbedienza si sia storicamente consolidato in forza dell'attitudine e della volontà del Sovrano di turno di conformare la propria azione di governo all'osservanza dei tre principi fondamentali comunemente espressi con lo slogan *peace, security and welfare*⁵⁹. Di guisa che l'inadem-

⁵⁷ D. USHER, *The Economic Prerequisite to Democracy*, Oxford, 1981.

⁵⁸ *Ibid.*, p. VII e VIII.

⁵⁹ Siffatta prospettiva non è del tutto estranea neppure al pensiero dello stesso Hobbes, teorico dell'assolutismo e ad un tempo «iniziatore» del positivismo giuridico (ampiamente su questi temi G. FASSÒ, *Il diritto naturale*, Torino, 1964, 63 ss.), come si nota dal capitolo XXX del *Leviathan*, intitolato "*The office of the sovereign representative*", nel quale così furono descritti alcuni dei principali uffici spettanti al Sovrano: «The office of the sovereign (be it a monarch or an assembly) consisteth in the end, for which he was trusted with the sovereign power, namely the procuration of the safety of the people; (...) But by safety here, is not meant a bare

pimento del patto tacito di cui Usher ha sostenuto l'esistenza, dunque l'eventuale rottura di uno (o più) elementi costitutivi della triade, è stato considerato suscettibile di determinare *ipso facto* la delegittimazione del sovrano stesso⁶⁰.

Vero è che, nel corso del formidabile processo di espansione delle attività statali che ha caratterizzato la nascita del c.d. "Stato amministrativo", definita da Carl Schmitt – studioso che tra i primi ne identificò gli elementi distintivi – come una «tendenza verso lo Stato totale»⁶¹, il cui esito conduce all'affermazione di un modello statale «che tende ad occupare tutti gli spazi della società», la nuova attività che «viene a consistere nella distribuzione e redistribuzione del prodotto sociale», divenne (e resta a tutt'oggi), una funzione essenziale. Tale da potersi considerare, secondo lo stesso Schmitt, in assoluto «la più importante funzione dello Stato»⁶².

Che l'esercizio delle attività redistributive secondo equità incomba *ontologicamente* sui poteri pubblici *indifferentemente* dal sistema politico ed economico proprio della singola organizzazione statale, sembra trovare conferme da numerose manifestazioni della prassi internazionale, anche recente⁶³.

Sotto questo profilo, può essere utile ai nostri fini porre mente agli obiettivi e al modo di essere delle attività di controllo sulla conformità dei comportamenti statali in tema di allocazione delle risorse interne operate in virtù del sistema predisposto dal Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici sociali

preservation, but also all other contentments of life, which every man by lawful industry, without danger, or hurt to Commonwealth, shall acquire to himself.». E poco oltre: «And whereas many men, by accident inevitable, become unable to maintain themselves by their labour, they ought not to be left to the charity of private persons, but to be provided for, as far forth as the necessities of nature require, by the laws of the Commonwealth.».

⁶⁰ La graduale affermazione e la valenza di questi principi sul piano dell'ordinamento internazionale sono esaustivamente ricostruite da M. KOSKENNIEMI, *Il mite civilizzatore delle nazioni. Ascesa e caduta del diritto internazionale, 1870-1960*, tr. it., a cura di G. Gozzi, L. Gradoni, P. Turrini, Roma Bari, 2012; *Id.*, *Miserable Comforters: International Relations as New Natural Law*, in *European Journal of International Relations*, 2009, 395 ss.

⁶¹ «Lo Stato totale è per sua natura uno Stato amministrativo». C. SCHMITT, *Legalità e legittimità*, in *Id. Le categorie del politico*, tr. it., a cura di G. Miglio e P. Schiera, Bologna, 1972, 215.

⁶² C. SCHMITT, *Appropriazione / Divisione / Produzione. Un tentativo di fissare correttamente i fondamenti di ogni ordinamento economico-sociale, a partire dal «nomos»*, in *Id. Le categorie del politico*, cit., 311.

⁶³ «First is the *ontology of the State*, which is to legislate in the public interest, adopting laws, regulations and practices for the welfare of the persons living under its jurisdiction, including improvement of labour standards, food security, clean water, medical care, a healthy environment, adequate shelter and the administration of justice», *Report on equitable international order*, par. 6 (corsivo aggiunto).

e culturali⁶⁴. Siffatte verifiche, periodicamente condotte in adempimento dell'obbligazione generale di protezione dei diritti contemplati dal Patto⁶⁵, non sono dirette ad esprimere valutazioni sui sistemi politici e/o economici adottati dalle Parti contraenti, rispetto ai quali, come ha chiarito il Comitato sui Diritti economici, sociali e culturali, le disposizioni del Patto si pongono come *neutrali*. Esse mirano altresì alla ben diversa finalità di verificare l'idoneità o meno delle misure statali eventualmente adottate a realizzare i diritti medesimi⁶⁶. Una prospettiva analoga emerge anche dai numerosi atti di *soft law* che l'Assemblea Generale dell'Onu ha rivolto alla promozione di un ordine internazionale «*democratic and equitable*»⁶⁷.

Altro discorso, è appena il caso di osservarlo, è l'interesse tutelato (in certe circostanze) dall'ordinamento internazionale a che gli Stati sviluppino i propri processi decisionali su basi democratiche⁶⁸. Oppure a quelle prassi recenti, nel linguaggio anglosassone note con l'espressione *Good governance*, per effetto delle quali le restrizioni all'attività regolatoria interna degli Stati, tendono sempre più a travalicare il perimetro della regolazione secondaria⁶⁹, e/o me-

⁶⁴ Sistema che resta, peraltro, poco incisivo pur se oggetto di recenti, importanti, riforme: v. D. RUSSO, *Il Protocollo facoltativo al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali: verso un allineamento dei sistemi procedurali di tutela dei diritti umani*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 1/2015, disponibile *on line*. V. anche *infra*, le considerazioni svolte nel par. 10.

⁶⁵ Ai sensi dell'art. 2, par. 1, su cui si tornerà *infra*, nel par. 10.

⁶⁶ L'indifferenza degli assetti politici e/o economici interni in ordine alla maggiore o minore realizzazione degli obblighi pattizi è stata affermata dal Comitato nel *General Comment* n. 3 (1990), *The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)*, 14 dicembre 1990, Un. Doc. E/1991/23, par. 8: «[I]n terms of *political and economic systems* the Covenant is *neutral* and its principles cannot accurately be described as being predicated exclusively upon the need for, or the desirability of a socialist or a capitalist system, or a mixed, centrally planned, or laissez-faire economy, or upon any other particular approach. In this regard, the Committee reaffirms that the rights recognized in the Covenant are susceptible of realization within the context of a wide variety of economic and political systems» (nostro corsivo).

⁶⁷ V. ad es. La Ris. A/RES/69/178, *Promotion of a democratic and equitable international order*, del 18 dicembre 2014, nella quale l'Assemblea (par. 11) «reaffirms the need to continue working urgently for the establishment of a new international economic order based on equity, sovereign equality, interdependence, common interest and cooperation among all States, irrespective of their economic and social systems, which shall correct inequalities and redress existing injustices».

⁶⁸ Come accade, ad esempio, nelle fasi di consolidamento delle strutture ordinamentali che segue la formazione di nuove Entità statali: v. C. FOCARELLI, *International Law as Social Construct*, cit., 161; A. TANCREDI, *La secessione nel diritto internazionale*, Padova, 2001.

⁶⁹ Cfr. ad es., seppure con una impostazione diversa da quella fin qui seguita (e una limitatissima attenzione ai problemi del *welfare*), l'analisi di J. P. TRACHTMAN, *International Legal Control of Domestic Administrative Action*, in *Journal of International Economic Law*, 2014, p. 753 ss.

ramente materiale, incidendo in profondità nella stessa configurazione degli assetti giuridici ed economici statali⁷⁰. Il tema verrà ripreso nei paragrafi finali dell'indagine.

5. Policy *redistributive* e norme di organizzazione

Con il richiamo all'idea ordinatrice di eguaglianza sostanziale sotto il profilo dei vincoli da essa posti alla pianificazione ed attuazione delle politiche economiche statali nello «Stato amministrativo», un primo cerchio del ragionamento svolto fin qui sembra chiudersi.

L'ordine economico deve svilupparsi con la mediazione e il vincolo della garanzia giuridica⁷¹, insita nei sistemi democratici (e non solo), la quale si traduce, in ultima istanza, in un obbligo posto a carico dei pubblici poteri di assicurare un *sistema di equità* nei termini appena sopra declinati⁷².

Nel prosieguo delle sue ricerche, Usher stesso si preoccupò di sostanziare anche sul piano giuridico le sue teorie sui principi generali che sovrintendono alla distribuzione delle risorse economiche. In tale contesto, l'economista canadese avanzò una serrata critica ai due «principi di giustizia» espressi da Rawls nella nota *Theory of Justice* del 1971⁷³. L'elemento cardine di tali rilievi fu

⁷⁰ Sull'argomento si permetterà il rinvio a E. ZANIBONI, *Ordine internazionale e lotta alla corruzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2014, 1920 ss.

⁷¹ «[C]'est le droit qui confère leur structure déterminante aux relations économiques et sociales liées à la disposition des biens ... Le changement ou la transformation d'un système économique, ... , suppose d'abord une réforme ou une révolution du droit et se réalise, en fait, par ce moyen. Il serait paradoxal que le juriste n'eût rien à dire sur ce point et que cela regardât seulement l'économiste et le politique». M. VIRALLY, *Vers un droit international du développement*, cit., 4.

⁷² È appena il caso di osservare che il punto di vista qui espresso non intende riecheggiare le teorie del diritto naturale ed è scevro di slanci utopistici. Se si considera il diritto niente di più che un processo politico portato a compimento, il metodo seguito nell'indagine intende, semmai, opporsi a quei processi, peraltro di recente già sottoposti al vaglio della critica, all'esito dei quali si evince una certa sudditanza dei decisori pubblici alla «tirannia dei fatti... come unica misura e regola del possibile (così, S. RODOTÀ, *La dignità della persona*, in *La Repubblica*, 12 febbraio 2017, 25). Il 'nuovo' diritto che scaturisce da tale atteggiamento passivo è caratterizzato dall'assenza di progettazione dell'azione politica. Tale inerzia troverebbe robusti alibi nell'impossibilità da parte dei poteri pubblici, indeboliti dal trasferimento dei poteri di scelta e di indirizzo politico ad altre sedi decisionali, di governare efficacemente gli effetti della "globalizzazione". Secondo Rodotà (loc. ult. cit.) deriverebbe da tali dinamiche un inaccettabile trasferimento di poteri «dalle procedure democratiche alle dinamiche di mercato».

⁷³ J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, tr. it., a cura di S. Maffettone, Milano, 1982.

individuato proprio nella (asserita) sottovalutazione da parte di Rawls del ruolo svolto dal diritto.

L'addebito mosso alla teoria della giustizia di Rawls fu, in particolare, quello di aver trascurato l'importanza delle norme *di organizzazione* – di cui ciascun ordinamento giuridico è necessariamente provvisto – le cui caratteristiche, come appena rilevato, Usher riteneva fondative del patto sociale. Le norme che appartengono a tale categoria, infatti, che possiamo, in questo senso, definire strutturali – diversamente da quanto accade nell'azione di Governo (si direbbe, in termini attuali, dell'attuazione dell'indirizzo politico), la quale tende, di solito, a modificarsi con il variare delle maggioranze – sono le uniche che devono necessariamente riposare sul consenso generalizzato da parte dei consociati⁷⁴. Anche sotto questo profilo, e riprendendo considerazioni sinteticamente svolte in precedenza, è possibile individuare diversi punti di contatto tra questa categoria di norme e quella dei *background rights* enucleata da Dworkin⁷⁵.

6. *L'eguaglianza come principio ordinatore dell'attività amministrativa*

Cimentarsi con la complessità e le innumerevoli declinazioni di un concetto che percorre tutta la storia del pensiero occidentale sul piano filosofico, politico e giuridico⁷⁶ esorbiterebbe dagli scopi del presente contributo. Ci limiteremo pertanto a richiamare alcuni caratteri comuni alla duplice declinazione del principio costituzionale di eguaglianza, formale e sostanziale, per poi sof-

⁷⁴ «[T]here [is] any real assurance that adherence to the two principles of justice is more conducive to a stable society than adherence to any other principle of organization or to no higher principle at all. ... *The stability of a democratic society is a technical not a moral question.* In so far as stability requires an overlapping consensus, that consensus may be *about rules rather than objectives*, and therefore, cannot be about the two principles of justice at all». D. USHER, *Rawls, Rules and Objectives: A critique of the Two Principles of Justice*, in *Constitutional Political Economy*, 1996, 121. Ancor più radicali critiche alle teorie di Rawls sono state espresse da A. SEN, *L'idea di giustizia*, tr. it., Milano, 2010.

⁷⁵ V. *supra*, par. 2.

⁷⁶ E che, anche solo da quest'ultimo punto di vista, conosce un vastissimo campo di applicazione, nonché significati molto diversi tra loro. Il che però non elimina (contrariamente a quanto ritengono numerosi autori) la possibilità di delinearne un concetto unitario, anche nei sistemi non formalizzati: «La differenza tra uguaglianza matematica e uguaglianza in contesti descrittivi e prescrittivi non esclude peraltro che possa essere rintracciato un concetto unitario di uguaglianza». Così P. COMANDUCCI, «Uguaglianza»: una proposta neo-illuminista, in P. Comanducci, R. Guastini, *Analisi e diritto*, Torino, 1992, 89, n.10. La proposta interpretativa di Comanducci è ripresa da A. SCHIAVELLO, *Principio di eguaglianza: breve analisi a livello concettuale e filosofico-politico*, in *Ragion pratica*, 2000, 67.

fermarci su quello sostanziale, nel senso di *norma di organizzazione*, in virtù del quale, per usare una potente immagine di Rodotà, le istituzioni sono permanentemente forzate «a misurarsi con il conflitto tra esclusione e partecipazione»⁷⁷.

Ricordiamo, anzitutto come per effetto di tale principio, in democrazia, la disponibilità dei consociati all'osservanza di una regola vale solo a condizione che essa valga per tutti, compreso per chi la impone, «risultando questa la garanzia minima e indispensabile perché il potere delle maggioranze non risulti arbitrario e intollerabile»⁷⁸.

A partire da questa garanzia minima, si è evidenziato come il medesimo principio – iscritto, come ebbe a dire Crisafulli, «sul frontone dell'edificio dello Stato moderno»⁷⁹ – abbia gradualmente assunto un importante *valore simbolico*, per effetto del quale i singoli individui sono spinti a concepirsi in termini di appartenenza ad una comunità. È noto del resto come la «capacity of the State to structure moral or ethical issues» si riverberi non solo sulla legittimazione dell'azione amministrativa, ma anche sul rafforzamento dei legami sociali, di fiducia e mutuo rispetto tra i cittadini⁸⁰.

Di qui una ulteriore inferenza di grande momento ai nostri fini: un importante “precipitato” giuridico dell'eguaglianza (e in particolare di quella sostanziale) è costituito dall'*effetto di delegittimazione* che viene a prodursi allorché il medesimo principio risulti essere stato tradito, ancorché nell'esercizio della (incomprimibile) sfera di discrezionalità propria dell'agire politico. E cioè violato, ed è questo il punto che qui interessa, dall'emanazione di norme che, seppur lecite sul piano della scelta politica e finanche giuridica, «si traducano in una distribuzione di costi e benefici ingiustamente “diseguale”»⁸¹.

⁷⁷ La citazione è tratta da un testo disponibile sul sito Internet: leliobasso.it/testimoni/itestimoni_rodota_testo.htm.

⁷⁸ A. CERRI, *L'eguaglianza*, Laterza, Roma Bari, 2005, p. 7. Di qui la stretta connessione tra eguaglianza e libertà, come già ebbe a rilevare Kant in un passaggio della *Pace perpetua* in cui si afferma che la libertà in senso giuridico «è la facoltà di non obbedire ad altre leggi esterne, se non a quelle a cui io ho potuto dare il mio assenso. Allo stesso modo, l'*uguaglianza* esterna (giuridica) in uno Stato è quel rapporto dei cittadini secondo il quale nessuno può obbligare giuridicamente un altro a qualcosa senza sottomettersi al contempo alla legge». I. KANT, *Per la pace perpetua*, in *Id.*, *Guerra e pace: politica, religiosa, filosofica. Scritti editi e inediti (1775-1798)*, a cura di G. Cunico, Reggio Emilia, 2004, 113, n. 6.

⁷⁹ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1970, 84.

⁸⁰ F. De WITTE, *Sex, drugs & EU law: The recognition of moral and ethical diversity in EU Law*, in *Common Market Law Review*, 2013, 1545 ss., evidenzia le difficoltà di replicare i medesimi processi nel peculiare contesto del diritto e dell'attività delle istituzioni dell'Unione europea.

⁸¹ Sottolinea quest'aspetto M.V. BENEDETTELLI, *Il giudizio di eguaglianza nell'ordinamento giuridico delle Comunità europee*, Padova, 1989, 28 e 29.

Ma non solo. Un'ulteriore e significativa inferenza attiene alla rilevazione dei condizionamenti che, per effetto del modo di operare finalistico del principio di eguaglianza sostanziale, si riverberano sul dispiegamento dell'attività dei pubblici poteri, limitandola. Lo svolgimento dell'attività amministrativa, infatti, resta vincolato al rispetto del principio anche nella sfera di operatività dell'*agere licere*, potendo, tra l'altro, i poteri pubblici essere sottoposti – diremmo *ex post* – all'eventuale vaglio della giurisdizione e di talché obbligati (anche) «a giustificare classificazioni poste in essere attraverso atti la cui emanazione rientra nella loro piena discrezionalità»⁸². In tal guisa, l'eguaglianza, si badi, intesa sia in senso formale che sostanziale, non si limita a costituire un vincolo alla funzione normativa, ma acquista il rango di un principio ordinatore del diritto amministrativo⁸³, informando di sé l'intera attività discrezionale e vincolandola all'imparzialità⁸⁴.

Sia concesso sottolineare, pur con la sintesi che la presente sede impone, come un'interpretazione sistematica della Costituzione italiana conduce ad assegnare al principio un rango analogo anche per quanto concerne i profili connessi alla redistribuzione. A tale risultato si perviene valorizzando le norme ascrivibili alla c.d. "costituzione economica"⁸⁵, congiuntamente al disposto dell'art. 53, secondo comma, della Carta, dal quale scaturisce *l'obbligo* in capo

⁸² *Ibid.*

⁸³ V. la sentenza n. 25 del 1966 della Corte costituzionale, secondo la quale l'eguaglianza è un principio «che condiziona tutto l'ordinamento nella sua obiettiva struttura».

⁸⁴ C. ROSSANO, *Eguaglianza* (voce), in *Dizionario di Diritto pubblico* (a cura di Cassese), Milano 2006, 2152. Questa sistemazione del modo di essere e di operare del principio presenta forti analogie con quella proposta dal Paladin, il quale ebbe a definire l'eguaglianza come «norma generale dell'esecuzione». L. PALADIN, Voce *Eguaglianza* (*Diritto costituzionale*), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, 520 ss. Cioè, a seconda dei casi, interesse strumentale o finale dell'azione amministrativa; ma, posta la scarsità delle risorse da distribuire rispetto al novero dei potenziali aventi diritto, comunque presente in ogni attività di regolazione. Ampiamente sul tema: H. CAROLI CASAVOLA, *Giustizia ed eguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, Milano, 2004, spec. 490 ss.; A. CELOTTO, *Le declinazioni dell'eguaglianza*, Napoli, 2011; L. CHIEFFI, *L'effettività del principio di eguaglianza negli ordinamenti policentrici: il sistema italiano*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino, 2005, vol. 1, 709 ss.; F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, Torino, 2011; S. PANIZZA, E. STRADELLA, *Il concetto di eguaglianza come principio costituzionale e come criterio generale di ragionevolezza delle scelte pubbliche*, in A. DI CAPUA (a cura di), *Quaderni sul principio di eguaglianza*, I, Padova, 2008.

⁸⁵ Sempre che la nozione di "costituzione economica" sia convenzionalmente accettata. Si tratta infatti di una definizione ambigua, oggetto di una articolata critica (non priva di fondamento per motivi che qui non è possibile neppure riassumere), da parte di M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008, disponibile *on line*; *Id.*, *Costituzione, tributi e mercato*, in *Apertacontrada*, 23 luglio 2012, disponibile *on line*.

al legislatore di improntare i regimi fiscali alla percossione su basi progressive⁸⁶.

Su tali basi, la funzione svolta dalla fiscalità consente di «realizzare il riparto dei carichi pubblici secondo il principio di uguaglianza sostanziale, perseguire nella giustizia politiche sociali redistributive, allocative e stabilizzatrici e promuovere la crescita culturale e lo sviluppo economico nella *stabilità*»⁸⁷. Di guisa che l'impegno alla rimozione da parte dei poteri pubblici degli «ostacoli di ordine economico e sociale», prevista dal secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, può interpretarsi alla stregua di una «clausola di aggiornamento dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto»⁸⁸.

Se si amplia, solo per un attimo, l'orizzonte di analisi ad un ordinamento di *common law*, possiamo notare che una collocazione analoga del principio si ritrova nel diritto statunitense. Il primo *executive order* del Governo americano volto ad autorizzare «i regolatori a tener conto sia dell'equità sia dell'impatto distributivo» risale, infatti, al 1993. Successivamente, e per effetto di una progressiva estensione dei suoi ambiti di applicazione, ai decisori pubblici è stato imposto l'obbligo generalizzato di conformare al principio in questione tutta l'attività amministrativa dello Stato⁸⁹.

Obblighi di analogo tenore sono rinvenibili – anche in via interpretativa⁹⁰

⁸⁶ «L'art. 53 Cost., in particolare, con la sua previsione che la percossione tributaria deve informarsi a criteri di progressività, pur nel rispetto della capacità contributiva dei percossi, si lega strettamente all'art. 41. Progressività delle imposte, infatti, significa, ..., non solo facoltà, ma *obbligo* di politiche redistributive». M. LUCIANI, *ibid.*. Lo stesso A. nota come il principio di progressività fiscale sia stato oggetto, nel tempo, di una «sostanziale neutralizzazione», atteso che la giurisprudenza costituzionale si è orientata ad assoggettare la verifica sul requisito della progressività non in relazione al singolo tributo sottoposto a controllo, ma in ordine al sistema fiscale nel suo complesso. Sicché ottenerne eventuali censure diviene estremamente difficile, se non impossibile. M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, disponibile *on line*; v. anche F. SORRENTINO, *Eguaglianza*, cit., 10.

⁸⁷ F. GALLO, *Le ragioni del fisco. Etica e giustizia nella tassazione*, seconda edizione, Bologna, 2011, 25 (v. anche *ivi*, 61).

⁸⁸ F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, 23.

⁸⁹ L'amministrazione Obama ha infatti imposto a tutte le amministrazioni pubbliche una verifica sui costi e benefici di ciascun atto tale da considerare, tra l'altro, i profili che possono lambire «l'equità, la dignità umana ... e gli impatti distributivi» (corsivo aggiunto). Per una interessante esposizione delle teorie che sovrintendono alle attività redistributive dello Stato regolatore, in un'ottica liberista, per alcuni dei risultati più significativi conseguiti e per le critiche sollevate alla legislazione in questione (dovute soprattutto alla vaghezza delle formule utilizzate), v. le considerazioni del giurista americano C.R. SUNSTEIN, *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, tr. it., Milano, 2014, spec. 215 ss.

⁹⁰ Cfr. SHOUKENS, *Combating social exclusion in the European Union: in search of hidden competences for legal action*, in *Rivista del Diritto e della Sicurezza Sociale*, 2015, 525 ss.

– nel diritto dell’Unione europea⁹¹. Basti ricordare l’ampia disciplina di diritto derivato a corredo dei fondamentali principi di parità e non discriminazione sanciti nel Trattato sull’Unione europea (v. gli articoli 2 e 3)⁹², lo speciale rilievo ad essi accordato nel titolo III della Carta europea dei diritti fondamentali⁹³, ma soprattutto, ai fini qui di interesse, la nuova formulazione dell’art. 19 TFUE che introduce, ancorché in forma attenuata, il paradigma dell’eguaglianza sostanziale nell’ordinamento dell’Unione⁹⁴.

L’obiettivo di una «maggiore equità nel mercato interno», al fine di «assicurare che ciascuno versi il giusto contributo», ma «[f]erma restando la competenza degli Stati membri in materia di regimi fiscali nazionali», costituisce, peraltro, uno dei punti qualificanti del programma politico della Commissione europea espresso dal presidente Juncker⁹⁵.

Indagheremo nel prosieguo dell’indagine la posizione del principio nel diritto internazionale, non senza però aver prima messo in luce alcune delle condizioni storiche – spesso trascurate negli studi incentrati sull’eguaglianza –

⁹¹ Cfr. l’art. 3, par. 3 del Trattato sull’Unione europea (TUE), ai sensi del quale l’Unione «promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri». Sul tema, R. SAPIENZA, *La politica comunitaria di coesione economica e sociale*, Bologna, 2000, 20; E. ALES, *Dalla politica sociale europea alla politica europea di coesione economica e sociale*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 2007, 251 ss; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, n. 2 del 2015, disponibile *on line*. V. anche, in una diversa prospettiva, R. DAHRENDORF, *Quadrare il cerchio. Benessere economico, coesione sociale e libertà politica*, Roma Bari, 1995.

⁹² V., *ex multis*: G. TESAURO, *Eguaglianza e legalità nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell’Unione Europea*, 1999, 1 ss; F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella Costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003.

⁹³ V. S. RODOTÀ in *Solidarietà. Un’utopia necessaria*, Roma Bari, 2014, 84, che rileva tra l’altro come il rifiuto della discriminazione sia tra gli elementi costitutivi del paradigma dell’eguaglianza.

⁹⁴ La disposizione consente al Consiglio di approvare provvedimenti di ampio contenuto. Soprattutto, tende ad incentivare l’attivazione di meccanismi amministrativi e processuali destinati non già – come tradizionalmente avviene nel diritto dell’Unione – a vietare condotte discriminatorie, ma a promuovere la parità di fatto: «1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell’ambito delle competenze da essi conferite all’Unione, il Consiglio ... può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni... 2. In deroga al paragrafo 1, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono adottare i principi di base delle misure di incentivazione dell’Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al paragrafo 1».

⁹⁵ J.C. JUNCKER, *Un nuovo inizio per l’Europa. Il mio programma per l’occupazione, la crescita, l’equità e il cambiamento democratico*, Strasburgo, 15 luglio 2014, 7, disponibile *on line*.

che hanno favorito, anche sul piano sovranazionale, il consolidamento del principio nelle sue varie declinazioni.

7. *L'affermazione sovranazionale del principio di eguaglianza dal punto di vista storico. Espansione dei diritti o conservazione di privilegi?*

Al processo che ha condotto alla graduale affermazione del principio, invero, fin dalle sue primissime rivendicazioni, non sono state estranee pretese di natura economica, connesse all'espansione delle attività commerciali e del peso politico (ma soprattutto economico) di nuove aggregazioni sociali in via di affermazione.

L'assunzione di una posizione chiave dell'eguaglianza in relazione al dispiegamento delle attività dello Stato contemporaneo è principalmente ascrivibile, come è noto, «all'eredità della rivoluzione francese, che nella triade *liberté, égalité, fraternité* ha consacrato il principio in esame fra i valori fondanti dell'organizzazione politica»⁹⁶.

Sulle istanze di riduzione delle diseguaglianze sociali che costituirono il volano dei movimenti rivoluzionari in Francia molto si è detto e scritto⁹⁷. Converrà ricordare qui come tali rivendicazioni siano state in larga parte dirette a conquistare l'unificazione dei sistemi giuridici, a quel tempo diversi a seconda dell'ordine sociale di appartenenza. Accanto alla potente spinta politica all'uguaglianza di fronte alla legge vi furono, invero, anche altre sollecitazioni, più connesse alle improcrastinabili esigenze di nuove classi sociali – mercantili, ma non solo – in veloce ascesa che alla realizzazione degli ideali di *fraternité tout court*.

In questo senso, tra gli scopi perseguiti dai rivoluzionari francesi, vi fu an-

⁹⁶ M. OLIVETTI, *Uguaglianza*, cit., Secondo A. ALVAREZ, *Le droit International Américain*, Parigi, 1910, 252, «l'égalité et la fraternité internationales sont aussi d'origine américaine dans leur réalisation pratique, car elles furent pratiquées à une époque où, en Europe, on méconnaissait l'égalité en vertu du "système de l'équilibre", et où la fraternité n'existait pas».

⁹⁷ «Il medesimo fatto poteva essere punito molto diversamente se commesso da un aristocratico o da un popolano, perché si applicavano leggi diverse in base allo *status* sociale dell'imputato. Poiché questi *status* si acquistavano per nascita e comunque in base a decisioni del potere costituito, essi attribuivano privilegi permanenti a minoranze». G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2005, nona edizione, p. 641. Di qui le spinte all'affermazione di due importanti istituti della democrazia: la rappresentanza unitaria e non per corpi separati, e il divieto di mandato imperativo, i quali «concorrevano alla distruzione della società per ordini, dove, ogni ordine avendo un suo ordinamento giuridico separato, gli individui non sono eguali né nei diritti né di fronte alla legge». N. BOBBIO, *La Rivoluzione francese e i diritti dell'uomo*, ora in *L'età dei diritti*, Torino, 2014, dodicesima edizione, 108.

che quello di «creare un mercato unico con leggi uniformi per tutto il territorio in modo da garantire l'eguaglianza nella concorrenza. Era necessario dunque distruggere tutte quelle leggi particolari, diverse da luogo a luogo, da città a città, che rendevano difficili i traffici»⁹⁸.

Questo lato funzionale, e forse meno nobile, delle eredità giuridiche e politiche del periodo rivoluzionario francese, che contribuì a spazzar via l'antico ordine di derivazione feudale, fu, come è noto, ben presente a Marx: «La burocrazia fece valere l'idea dell'unità contro i diversi stati nello Stato. Ciò non di meno ... la distinzione sociale degli stati rimase una distinzione politica, politica all'interno e accanto alla burocrazia del potere governativo assoluto»⁹⁹.

Nei suoi studi sui fattori che condussero all'affermazione dello Stato moderno e dei suoi tratti costitutivi, un fine giurista come Crisafulli a proposito di questo passo del filosofo di Treviri annotò: «Il principio dell'eguaglianza di fronte alla legge ... null'altro significa, originariamente, se non la definitiva soppressione di ogni rilevanza politica delle differenze sociali, tuttavia *residue in fatto, ma confinate nella sfera della vita privata*»¹⁰⁰.

È qui doveroso ricordare che Bobbio attribuì alla critica marxista della rivoluzione francese¹⁰¹ di non aver colto, colpevolmente, «l'aspetto essenziale della proclamazione dei diritti» in quanto «espressione della richiesta di limiti allo strapotere dello Stato». Una rivendicazione, da questo punto di vista, profondamente innovativa rispetto agli usi del tempo. E se è vero che nel momento in cui fu avanzata favorì la classe borghese – anche perché, è bene non dimenticarlo, sanciva l'intangibilità dei diritti di proprietà¹⁰² –, nondimeno si prestò all'affermazione di «un valore universale»¹⁰³, e costituì per ciò stesso un

⁹⁸ G.U. RESCIGNO, op. loc. cit.

⁹⁹ K. MARX, *Opere filosofiche giovanili*, tr. it., Roma, 1950, 110. Sullo scetticismo con cui Marx guardava alle teoriche dell'eguaglianza, bersagliate da «giudizi assai severi» in quanto ritenute, sostanzialmente, funzionali allo *status quo*, v. C. CURCIO, *Eguaglianza* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIV, 512-13.

¹⁰⁰ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, Padova, 1970, seconda edizione, 84 (corsivo aggiunto). Nondimeno, sempre secondo l'A. «la Dichiarazione francese, più assai che non le precedenti d'oltre oceano... [ebbe] una influenza malgrado tutto decisiva sul movimento liberale e democratico europeo del secolo seguente». Id., *I diritti dell'uomo e del cittadino*, in *Rinascita*, 3, 1946, 8.

¹⁰¹ Cfr. i tre saggi che l'insigne giurista dedicò all'argomento: oltre al già citato *La Rivoluzione francese e i diritti dell'uomo*, si vedano anche *L'eredità della grande Rivoluzione* e *La Rivoluzione francese secondo Kant*, tutti riportati in *L'età dei diritti*, cit.

¹⁰² Cfr. l'importante lavoro ricostruttivo di P. COSTA, *Dai diritti naturali ai diritti umani: episodi di retorica universalistica*, in M. MECCARELLI, P. PALCHETTI, C. SOTIS, *Il lato oscuro dei diritti umani. Esigenze emancipatorie e logiche di dominio nella tutela giuridica dell'individuo*, Madrid, 2014, 27 ss.

¹⁰³ N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, cit., 134-35.

deciso passo in avanti nella direzione di realizzare, per dirla con Dahrendorf, quell'esigenza di «imbrigliamento del potere» che è intimamente connaturata al corretto dispiegarsi del principio di eguaglianza¹⁰⁴.

Torneremo sul punto poco oltre. Preme subito sottolineare che, seppure con gli importanti meriti di cui si è appena detto, ma lungi dal potersi considerare un mero accidente fattuale, l'affermazione dell'eguaglianza giuridica fu, in realtà, resa possibile anche dalla circostanza che il novero dei soggetti materialmente divenuti titolari del diritto fu limitato già in partenza a coloro i quali potevano vantare alcune condizioni personali considerate come privilegiate, tra cui, su tutte, la proprietà, il genere maschile e la razza bianca¹⁰⁵.

Anche in funzione delle esigenze di mantenimento dell'ordine sociale che andarono velocemente maturando, dunque, il concetto di eguaglianza giuridica che si affermò in quel periodo storico possedeva un contenuto e una portata che, visti con gli occhi del presente, presentano, forse, più di qualche ombra, dal momento che in essi era ricompreso, quasi ontologicamente, un certo nucleo di condizioni personali discriminatorie¹⁰⁶. Ciò a tacere del fatto che, appena trascorsa l'epoca della sua proclamazione in astratto, a fondamento di un rinnovato patto sociale, l'intrinseca carica espansiva dei diritti civili che l'affermazione del principio di eguaglianza aveva portato con sé, sulla quale insiste Dahrendorf¹⁰⁷, subì un drastico arretramento¹⁰⁸. Con conseguenze che

¹⁰⁴ «Al di là delle sottigliezze terminologiche, l'uguaglianza nel senso di trasformazione esige due processi: la progressiva espansione dei diritti civili e il progressivo imbrigliamento del potere». R. DAHRENDORF, *La libertà che cambia*, tr. it., Roma Bari, 1995², 92; *Id.*, *Quadrare il cerchio*, cit.

¹⁰⁵ P. COSTA, *Dai diritti naturali*, cit., secondo il quale: «Trionfa nel nuovo regime l'eguaglianza dei soggetti-di-diritti. Non per questo però vengono cancellate quelle differenze già dimostrate come compatibili con l'universalismo dei diritti naturali. È vero dunque che tutti i soggetti sono eguali in stato di natura (e che tutti i cittadini sono eguali nei nuovi regimi costituzionali); ma l'eguaglianza dovrà comunque essere riferita a una classe di individui accomunati dalle qualità che li rendano soggetti umanamente "eccellenti": il genere maschile, la razza bianca, la proprietà (come segno esterno e garanzia dell'indipendenza, dell'autocontrollo, della responsabilità, della razionalità del suo titolare).

«Evocazione dell'eguaglianza "universale" e preservazione di (alcune) differenze coesistono nel discorso dei diritti e svolgono entrambe un ruolo fondamentale» (*Ibid.*, 53).

¹⁰⁶ Di qui la famosa invettiva che Anatole France fa pronunciare nel romanzo *Le lys rouge* ad un suo personaggio, il poeta Choulette: «In Francia siamo soldati e cittadini. [...] Ciò consiste per i poveri nel sostenere e conservare i ricchi nel loro stato di potenza e di ozio. Essi devono lavorare davanti alla maestosa eguaglianza delle leggi, che proibiscono al ricco come al povero di coricarsi sotto i ponti, di mendicare nelle vie e di rubare il pane». A. FRANCE, *Il giglio rosso*, in *I capolavori di A. France*, Milano, 1993, p. 357, op. cit. in A. SCHIAVELLO, *Principio di eguaglianza*, cit., 70.

¹⁰⁷ *Supra*, n. 104.

¹⁰⁸ Come un pendolo, il cammino dei diritti umani sembra così procedere, in quel periodo,

(sebbene innescate da forze la cui matrice culturale non è certo sovrapponibile), possono considerarsi non dissimili sul piano degli effetti pratici.

8. *La dimensione di coesione sociale insita nella nozione di dignità umana. La Carta di Nizza e il menschenwürdigen Existenzminimums nella giurisprudenza della Corte costituzionale federale tedesca*

Almeno in parte, dunque, i processi che portarono alla graduale affermazione del principio (inizialmente nella sua accezione formale) furono innescati dal soddisfacimento di esigenze di carattere mercantile, la cui portata pratica, di conseguenza, andò nel tempo fortemente attenuando il potenziale del principio sotto il profilo della spinta alla riallocazione delle risorse economiche.

Questi richiami storici non vanno, perciò, sottovalutati.

Le «diseguaglianze imputabili ai fatti attinenti allo stesso corpo sociale» di cui con lungimiranza parlava Giannini¹⁰⁹, tendono, infatti, quasi fisiologicamente ad attenuare l'operatività del principio di eguaglianza, motivo per cui i poteri pubblici sono tenuti ad intervenire con azioni positive che lo riconducano all'effettività. Ed è in questa continua tensione, in questo processo *permanente* di avvicinamento al raggiungimento dell'obiettivo dell'eguaglianza sostanziale che, a sua volta, il principio della dignità umana diviene centrale. «Se la “rivoluzione dell'eguaglianza” era stato il connotato della modernità, la “rivoluzione della dignità” segna un tempo nuovo», ha osservato Rodotà, «e la rilevanza assunta dalla dignità induce a proporre una lettura che la vede come sintesi di libertà ed eguaglianza, rafforzate nel loro essere fondamento della democrazia»¹¹⁰.

a ritroso: «Con la Rivoluzione francese e il Terrore», si è di recente osservato, «il progetto illuministico di difendere, emancipare e rendere felice l'uomo attraverso la pratica dei diritti s'interruppe: finì sostanzialmente nell'oblio e in un cono d'ombra storiografico. La storia europea prese indubbiamente un'altra strada ancora tutta da ricostruire dal punto di vista dell'eredità di quel mondo e di quel linguaggio che mirava a proteggere l'individuo di fronte all'emergere dei fondamentalismi religiosi, del nazionalismo e dei fautori dell'onnipotenza dello Stato». V. FERRONE, *I diritti dell'uomo tra utopia e storia. Perché può essere utile riflettere sulla storia dei diritti dell'uomo?*, in *Questione giustizia*, n. 1, 2015, 32 ss. Secondo l'A. processi analoghi riguardarono sia il diritto di *common law* sia in quello tedesco.

¹⁰⁹ M.S. GIANNINI, *Mozione sullo Stato repubblicano*, in *Id.*, *Per uno Stato democratico-repubblicano*, Roma, 2016, 52 (nostro corsivo). Va ricordato che il Giannini, insieme a Lelio Basso fu ideatore e relatore della proposta di inserire un principio costituzionale relativo all'eguaglianza sostanziale, poi accolto nell'art. 3 della Carta.

¹¹⁰ S. RODOTÀ, *Antropologia dell'homo dignus*, Lezione tenuta nell'Università di Macerata il 6 ottobre 2010 in occasione del conferimento della Laurea *honoris causa*, in *civilistica.com*, n. 1, 2013, disponibile *on line*.

La dimensione sociale ed ‘economica’ del principio¹¹¹, anch’esso richiamato dall’art. 3 della Costituzione e sancito in apertura dalla Carta europea dei diritti fondamentali, è più volte emersa tra le pieghe della giurisprudenza della Corte di Giustizia europea¹¹². È stata poi richiamata nelle pronunce che si sono accumulate in anni recenti nei Paesi in cui alle Corti costituzionali è stato chiesto di valutare la legittimità costituzionale di atti normativi volti al contenimento del *deficit* di bilancio statale, in particolare sotto il profilo del ridimensionamento della spesa pubblica finalizzata al *welfare*.

Ai medesimi filoni giurisprudenziali¹¹³, è riconducibile una importante sentenza della Corte costituzionale federale tedesca¹¹⁴, nella quale i Giudici di Karlsruhe sono stati chiamati a pronunciarsi sulla legittimità della c.d. riforma *Hartz IV*, con la quale il legislatore tedesco aveva adottato misure di contenimento della spesa tali da comportare consistenti riduzioni degli importi dei sussidi di disoccupazione. L’importante arresto della Corte tedesca può essere apprezzato, pertanto, anche volgendo lo sguardo alla disposizione della Carta europea dei Diritti fondamentali – inserita nel capo IV, “Solidarietà – secondo la quale l’Unione garantisce una «esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti»¹¹⁵.

La Carta di Nizza, invero, nel fissare questo innovativo principio generale, ispirato a logiche di inclusione sociale di matrice universalistica¹¹⁶, rinvia per la sua materiale applicazione alle determinazioni di dettaglio predisposte dai diritti nazionali, la mancanza delle quali ha finora posto, in molti Paesi membri dell’Unione, ostacoli di non poco conto alla giustiziabilità del diritto. Inoltre, almeno al momento in cui si scrive l’Unione Europea non ha ancora inteso esercitare la competenza in materia di politica sociale «di sostegno e completamento dell’azione degli Stati membri» prevista dall’art. 153, par. 1 del Trattato sul funzionamento dell’Unione. La norma in questione, crea, tra l’altro

¹¹¹ È opportuno ribadire (v. già *supra*, par. 2) che, dato l’oggetto della nostra indagine, si tratta dell’unica dimensione del principio di cui possiamo discutere in questa sede, ma non certo l’unica in assoluto.

¹¹² Fondamentale, al riguardo, la pronuncia della Corte di Giustizia europea nel caso *Omega*, causa C-36/02, sentenza del 12 giugno 2000, sulla quale, ampiamente, A. TANCREDI, *L’emersione di diritti assoluti nella giurisprudenza comunitaria*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, 644 ss.

¹¹³ Su cui, da ultimo, C. MARCHESE, *I diritti sociali nell’epoca dell’austerità: prospettive comparative*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2017, 141 ss., spec. 157 ss.

¹¹⁴ Sentenza del 9 febbraio 2010, 1 BvL 1/09.

¹¹⁵ Così l’art. 34³.

¹¹⁶ È opportuno rilevare come rispetto al più ristretto ambito di applicazione della previsione contenuta nell’art. 10 della Carta dei diritti fondamentali dei lavoratori del 1989, intitolata ‘Protezione sociale’, ai fini dell’erogazione di prestazioni di sicurezza sociale, la disposizione qui in commento non prevede alcuna subordinazione alla condizione di soggetto lavoratore.

una sorta di ‘doppio regime’, distinguendo tra le azioni in materia di «integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro»¹¹⁷ e quelle in tema di «lotta contro l’esclusione sociale»¹¹⁸. Le prime, infatti, ai sensi della medesima previsione, possono essere oggetto da parte di Parlamento europeo e Consiglio, di «prescrizioni minime applicabili progressivamente», mentre per le seconde si prevede una più limitata attività di scambio di informazioni e *best practices*, con ciò escludendo espressamente «qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri».

Tornando alla decisione del *Bundesverfassungsgericht* del febbraio 2010, va rilevato come in essa la Corte costituzionale federale abbia avuto modo di declinare il principio della dignità umana, presidiato dall’art. 1, comma 1 del *Grundgesetz*, congiuntamente al principio costituzionale che garantisce (senza peraltro elencarli) i diritti economici e sociali, ai sensi dell’art. 20, comma 1¹¹⁹. Nella sentenza sono fissati alcuni principi di notevole portata¹²⁰, anche per gli interessanti vincoli che essi impongono alla stessa attività legislativa. Il diritto ad un *menschenwürdigen Existenzminimums* (traducibile in reddito minimo per una esistenza dignitosa), è collocato, in linea con la “clausola sociale” prevista dall’art. 20, tra i *prerequisites materiali* (*materiellen Voraussetzungen*), tali da assicurare agli individui in stato di bisogno la stessa esistenza fisica, nonché il minimo necessario per la partecipazione alla vita politica, sociale e culturale. I principi in questione, secondo le ulteriori specificazioni della Corte tedesca, possono essere considerati assoluti, in quanto *sottratti alla disponibilità del legislatore*, al quale resta altresì l’obbligo di fissare l’ammontare del sussidio e di aggiornarlo al variare delle condizioni che concorrono alla sua determinazione¹²¹.

Nell’enucleare con esemplare chiarezza (ma non senza magniloquenza) il contenuto del principio, alla realizzazione materiale del quale è riconnessa anche la necessità che le istituzioni ne valutino l’adeguatezza nel tempo, si direbbe quasi che la Corte abbia operato un richiamo a quel metodo di «continuous reappraisal» dell’azione istituzionale in funzione realizzatrice del principio generale della dignità umana, operato dai giuristi della Scuola di Yale, al

¹¹⁷ Art. 153, par. 1, lett. h).

¹¹⁸ Art. 153, par. 1, lett. j).

¹¹⁹ «La Repubblica tedesca è uno Stato federale e sociale».

¹²⁰ Secondo alcuni A., «la sentenza consente di affermare che lo *ius ad vitam* è entrato stabilmente e irreversibilmente nel patrimonio» dei diritti fondamentali tutelati in ambito europeo. G. BRONZINI, *Il reddito di cittadinanza*, cit., 66.

¹²¹ La Corte ha significativamente aggiunto che « Es ist dem Grunde nach unverfügbar und muss eingelöst werden, bedarf aber der Konkretisierung und stetigen Aktualisierung durch den Gesetzgeber, der die zu erbringenden Leistungen an dem jeweiligen Entwicklungsstand des Gemeinwesens und den bestehenden Lebensbedingungen auszurichten hat».

quale si è fatto riferimento fin dalle pagine introduttive della nostra indagine¹²². Soprattutto, i Giudici di Karlsruhe hanno inteso ribadire il valore *fondante* della dimensione economica e sociale della dignità umana, interpretato come diritto universale all'accesso ad un minimo vitale di risorse economiche alla cui garanzia materiale devono concorrere, nei rispettivi ambiti, le attività legislative e amministrative.

9. *Il principio dell'eguaglianza sostanziale, la concezione del diritto come «metodo della spartizione delle cose esteriori» e le sfide di una società internazionale conflittuale e multipolare*

È appena il caso di chiarire che una valorizzazione della portata “redistributiva”, come si è cercato di dimostrare insita nel “combinato disposto” dei due principi qui in esame, non comporta, evidentemente, svilirne le altre dimensioni, ma, al contrario, recuperarne e ribadirne quegli aspetti funzionali, che, fermi restando gli altri, devono orientare e vincolare le finalità statali, analogamente a quanto si è visto a proposito del modo di essere delle azioni e dei procedimenti che derivano dall'applicazione del principio di eguaglianza sul piano sostanziale¹²³.

L'esistenza di questo peculiare nesso è stata talvolta riconosciuta anche nella giurisprudenza internazionale. Ne rinveniamo le tracce, ad esempio, nella giurisprudenza della Corte interamericana dei diritti Umani, la quale ha avuto modo di affermare, anche qui non senza alcune enfattizzazioni, che il rispetto dei diritti umani è un attributo inerente alla dignità umana, sottolineando – significativamente, ai fini della nostra indagine – che in quanto tale, esso *deve prevalere su qualsiasi altra finalità dello Stato*: «Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana», ha osservato infatti la Corte¹²⁴, statuendo anche che: «El ejercicio de la función pública tiene unos límites que derivan de que los derechos humanos son atributos inherentes a la dignidad humana y, en consecuencia, superiores al poder del Estado»¹²⁵.

Il tema della giustizia (re)distributiva, peraltro – conviene ribadirlo –, è da

¹²² V. *supra*, par. 1.

¹²³ Osservano in proposito L. MURPHY, T. NAGEL, *The myth of ownership, Taxes and Justice*, Oxford, 2003, 91, che «The reduction of socioeconomic inequality is also justified as a public good».

¹²⁴ Così la sentenza del 20 gennaio 1989 nel caso *Godínez Cruz c. Honduras*, par. 162.

¹²⁵ *Ibid.*, par. 174.

sempre strettamente connesso alla stessa idea di diritto¹²⁶. Invero, la concezione dell'essenza del diritto come *metodo della spartizione delle cose esteriori* è riconducibile già ad Aristotele, il quale, non a caso, dedicò alcuni studi all'analisi dei criteri di distribuzione delle risorse all'interno di ogni *polis*¹²⁷. Lo stesso Cicerone, che dal pensiero giuridico di Aristotele fu profondamente influenzato¹²⁸, riconnette lo scopo del diritto alla conservazione della giusta proporzione nella divisione dei beni¹²⁹.

Tra i primi pensatori moderni a stabilire una correlazione precisa tra la scarsità nella disponibilità dei beni e il soddisfacimento delle (primarie) esigenze di giustizia distributiva¹³⁰ è stato David Hume, secondo il quale l'aspirazione di una pluralità di soggetti a soddisfare i propri bisogni, dovendo fare i conti con beni insufficienti rispetto al numero degli individui, conduce inevitabilmente a dei conflitti¹³¹. A partire dal secolo scorso, però, il contenuto delle richieste di giustizia, come ben osservato, «si è condensato nel riconoscimento dei diritti». Il compito di una teoria della giustizia è così diventato «la distribuzione di diritti; non la distribuzione delle risorse materialmente intese, ma, al contrario, del diritto alle risorse»¹³².

Anche uno dei maggiori giuristi del novecento, Hans Kelsen, dedicò grande attenzione all'analisi delle molteplici funzioni del principio di eguaglianza. Per Kelsen l'eguaglianza formale, rivolta agli individui, si traduce nel principio di non discriminazione, il quale, come è noto, impone di trattare situazioni giuridiche uguali in modo uguale¹³³. La *ratio* di tale principio, nella teorica di

¹²⁶ *Supra*, par. 2 e par. 4.

¹²⁷ Sulla perdurante modernità del concetto di diritto nell'elaborazione di Aristotele e l'influenza immediata che esso ebbe sullo sviluppo del diritto romano, M. VILLEY, *Il diritto e i diritti dell'uomo*, Siena, 2009. Fu proprio Aristotele a scorgere l'intima connessione tra giustizia ed eguaglianza: *nell'Etica nicomachea*, sostenne che «il giusto, nella sua essenza, si identifica con l'eguale, e cioè con quella misura equidistante tra il troppo e il poco». La citazione è ripresa da C. CURCIO, cit., 513.

¹²⁸ M. VILLEY, *Il diritto*, cit., 50 ss.

¹²⁹ Lo si evince dalla nota formula: «*Sit ergo in jure civili finis hic legitima atque usitata in rebus causisque civium aequabilitatis conservatio*», che invita al rispetto di una giusta proporzione nella divisione dei beni e nei processi dei cittadini. Cfr. *De oratore*, I, p. 189.

¹³⁰ D. HUME, *Trattato sulla natura umana*, tr. it., Bari, 1971, parte II, p. 504 ss.

¹³¹ L'esempio più chiaro di tali conflitti è ancora oggi costituito dalla limitata disponibilità di risorse naturali. Sulle regole elaborate al riguardo dal diritto internazionale, v. M. PERTILE, *La relazione tra risorse naturali e conflitti armati nel diritto internazionale*, Padova, 2012.

¹³² I. TRUJILLO, *Giustizia globale. Le nuove frontiere dell'eguaglianza*, Bologna, 2007, 77-8. L'A. sottolinea che i diritti sono «in ultima istanza, pretese verso beni. Tuttavia, lo spostamento dell'accento dai beni ai diritti» indica una sorta «di socializzazione e di giuridificazione dei beni, oggetto della giustizia».

¹³³ Basta considerare il seguente passaggio della *Teoria generale del diritto e dello Stato*: «Il

Kelsen, riposa sui principi della logica formale: «Si avrebbe altrimenti una contraddizione logica; il principio di identità verrebbe ad essere violato e *distrutta l'idea di unità del sistema*»¹³⁴. La stessa garanzia di unità interna all'ordinamento statale poggia, secondo tale ricostruzione, sul rispetto del principio di eguaglianza (formale) dei consociati: «L'idea di eguaglianza ... non comporta nient'altro che l'idea di ordinamento, un'unità nell'ambito del sistema»¹³⁵.

In coerenza con le teorie sull'ordinamento giuridico da egli formulate, dunque, Kelsen conferì all'idea di eguaglianza un rilievo prevalentemente formale, in pratica coincidente con l'odierno principio di non discriminazione. Attenzione, prevalentemente ma non esclusivamente: vi fu, infatti, nel giurista viennese una consapevolezza assoluta delle distorsioni alle quali una mera applicazione "meccanica" dell'eguaglianza formale può condurre: «Anche l'ordinamento giuridico meno contraddittorio e la realizzazione più perfetta dell'ideale formale di eguaglianza possono costituire una forma di ingiustizia suprema»¹³⁶. La componente sostanziale del principio funge dunque, in questa visione, da "correttivo", da elemento di compensazione rispetto all'intrinseca inidoneità dell'eguaglianza formale (*summum jus, summa injuria*, si direbbe) ad assicurare la giustizia attraverso il diritto.

La concisa ricostruzione che precede rileva qui per due ordini di motivi. Il primo è sostanziato dalla circostanza che nella teorica kelseniana il diritto coincide con lo Stato. Ne deriva che il perseguimento del (primario) obiettivo di realizzare ed assicurare nel tempo il rispetto dell'eguaglianza non può che essere a carico di quest'ultimo.

Vi è poi da sottolineare l'interesse, ed è il secondo ordine di motivi, per il diritto internazionale. Nella concezione monistica di Kelsen il diritto internazionale, infatti, in ragione della sua sovra ordinazione rispetto agli ordinamenti statali¹³⁷, assicura ad un tempo un duplice ordine di funzioni (essenziali), quali la reciproca delimitazione degli ambiti di attività dei singoli ordinamenti statali e il loro coordinamento. Il diritto internazionale viene così ad assumere un ruolo chiave non solo per garantire «l'unità di tutto il diritto»¹³⁸, ma anche il

principio di eguaglianza come principio di giustizia implica soltanto che se A deve venir trattato in una data maniera e B è uguale ad A, ne segue che B deve venir trattato nella stessa maniera». H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, tr. it., Milano, 2000, 447.

¹³⁴ *Ibid.* (corsivo aggiunto).

¹³⁵ H. Kelsen, *Teoria generale*, cit., 449.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ V. sul punto, in senso adesivo, il parere della Corte internazionale di Giustizia del 26 aprile 1988, *Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*, par. 57.

¹³⁸ H. Kelsen, *La dottrina pura del diritto*, tr. it., Torino, 1953, 87.

mantenimento dell'ordine sociale¹³⁹, in contrapposizione alle pulsioni anarchiche e conflittuali che la società internazionale tende a manifestare.

C'è da chiedersi se tale visione possa essere o meno considerata ancora attuale e capace di cogliere parti importanti di verità, sia in presenza dei fattori di crisi (non solo economica) di cui si è dato conto, sia, più in generale, di alcuni dei connotati sul piano giuridico della c.d. 'globalizzazione', quali, ad esempio, quelli costituiti da una sempre più spinta competizione degli Stati sul piano economico, nonché dalla moltiplicazione dei centri di potere (non più limitati alle sole autorità statali e a poche, influenti, organizzazioni internazionali). C'è da chiedersi insomma, pur nei limiti in cui è qui possibile, se gli indicati fenomeni non indeboliscano il peso del diritto internazionale quale presidio delle fondamentali esigenze di stabilità della comunità internazionale – intesa, quest'ultima, alla luce di quanto appena detto, anche in un senso più ampio della nozione riferita ai soli soggetti più tradizionali dell'ordinamento internazionale.

Naturalmente non è semplice fornire una risposta esaustiva. A prescindere, tuttavia, dal fatto che anche nei suddetti processi si possono cogliere maggiori convergenze rispetto al passato nell'identificazione di un nucleo di principi fondamentali, di natura sostanziale e procedurale, considerati patrimonio di *tutti* gli ordinamenti e di cui *tutti* gli attori (*ivi* compresi quelli di più recente ingresso) che partecipano alla vita di relazione internazionale e contribuiscono a svilupparne le regole e/o a controllarne l'esecuzione, devono farsi garanti¹⁴⁰, ci sembra che, in tale contesto, pur di difficile inquadramento, il diritto internazionale non stia smarrendo il proprio ruolo e/o affievolendo la propria importanza, ma tenda altresì ad assumere una connotazione più *strumentale*, o per così dire di *servizio*, consistente nel fornire una cornice di regole comuni – talvolta assai fluide – atte a soddisfare (nel rispetto di quel 'nocciolo duro' di principi di cui si è accennato appena sopra) le dinamiche di una "comunità internazionale"¹⁴¹ molto più variegata e multipolare che in passato¹⁴².

¹³⁹ Al punto da essere considerato da Kelsen «il più importante strumento di politica internazionale». H. KELSEN, *La pace attraverso il diritto*, tr. it., Torino, 1990, 55.

¹⁴⁰ V. ad. es. S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009, spec. 155 ss.

¹⁴¹ Sulle varie accezioni del concetto di Comunità internazionale, sul suo recente ampliamento e sul diritto internazionale come diritto che «regola strumentalmente la comunità degli Stati per regolare in ultima analisi la comunità individuale universale», C. FOCARELLI, *Diritto internazionale*, terza edizione, Padova, 2015, spec. 88-93.

¹⁴² K.W. ABBOTT, J.F. GREEN, R.O. KEOHANE, *Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance*, in *International Organization*, 2016. 1 ss.

10. *L'attuale rilievo giuridico delle situazioni di disparità economica interne agli Stati nel diritto internazionale*

Le riflessioni che precedono rendono ora possibile esaminare in maniera più ravvicinata il ruolo e l'ambito di applicazione del principio di eguaglianza sostanziale nell'ordinamento internazionale. Come si vedrà, alcuni strumenti della cooperazione interstatale finalizzati alla promozione e al riconoscimento dei diritti economici e sociali, e in particolare volti a contrastare le disegualianze economiche interne agli Stati, possono essere considerati corollari del medesimo principio.

Anche in questo caso possiamo partire richiamando anzitutto il principio di eguaglianza formale, il cui radicamento nel diritto internazionale è stato favorito, come è noto, da un processo storicamente sviluppatosi in due distinte fasi. In sintesi, si può ricordare come esso si sia posizionato alla base del sistema delle relazioni giuridiche interstatali come principio della sovrana eguaglianza degli Stati in virtù di una analogia, inizialmente proposta da Francisco De Vitoria, tra diritti dei singoli e diritti degli Stati¹⁴³. Gli esiti di tale processo – non certo privi di punti deboli, come si vedrà poco oltre – offrono, di fatto, un apporto decisivo alla sostituzione di consolidati modelli di relazioni internazionali nati durante l'impero romano e poi andati diffondendosi durante il medioevo, fondati su «strongly hierarchical and paralleled religious or secular concepts of subordination and dependance»¹⁴⁴.

In una seconda fase, l'eguaglianza di fronte alla legge si affermò, perdurante lascito delle teorie giusnaturalistiche¹⁴⁵, quale solenne parametro fondativo dell'intero catalogo dei diritti di libertà protetti dapprima nelle costituzioni moderne di molti Stati occidentali (ma anche e di altri Paesi), e successivamente ad opera dello stesso diritto internazionale convenzionale. Un riflesso di queste costruzioni (o, se si preferisce, *finzioni*¹⁴⁶) giuridiche è ravvisabile nel Preambolo della Carta delle Nazioni Unite, dove all'eguaglianza «delle nazioni grandi e piccole» (ribadita anche dalla formulazione dell'articolo 1 comma 2 della Carta) è accostata quella «dei diritti degli uomini e delle donne».

¹⁴³ L.S. ROSSI, *Il principio di uguaglianza fra gli Stati membri dell'Unione europea*, in *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, cit., 362-63.

¹⁴⁴ C. SCHREUER, *The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?*, in *European Journal of International Law*, 1993, 447; v. anche L. GROSS, *The Peace of Westphalia 1648-1948*, in *American Journal of International Law*, 1948, 20 ss.

¹⁴⁵ Cfr. la ricostruzione dell'affermazione del principio effettuata dal giudice Tanaka nella sua opinione dissidente allegata alla sentenza *South West Africa Case*, in *ICJ Reports*, 1966, spec. 304 ss.

¹⁴⁶ Sul ruolo storicamente svolto dalla tecnica della finzione giuridica, v. Y. THOMAS, *Fictio legis*, tr. it., a cura di Michele Spanò, Macerata, 2016.

Nondimeno, le prove dell'ascrizione tra gli interessi internazionalmente meritevoli di tutela dell'eguaglianza sostanziale, intesa come trattamento differenziato di situazioni diverse *al fine di riportarle in equilibrio*, sono ampiamente rinvenibili nella casistica internazionale¹⁴⁷, e se ne trovano tracce già nella pregevole giurisprudenza della Corte permanente di giustizia internazionale, ben precedente al 1945. «Equality in law», ebbe a dichiarare la Corte in un noto caso del 1935, «precludes discrimination of any kind; whereas equality in fact may involve the necessity of different treatment in order to attain a result which establishes an equilibrium between different situations»¹⁴⁸.

Per quanto concerne la Corte internazionale di giustizia, nella citata opinione dissenziente resa dal giudice Tanaka nel 1966, si legge tra l'altro: «To treat different matters equally in a mechanical way would be as unjust as to treat equal matters differently. We know that law serves the concrete requirements of individual and society ... If we attach importance to the fact that no man is strictly equal to another ... To treat unequal matters differently according to their inequality is not only permitted but required»¹⁴⁹. Il ragionamento svolto dal giudice Tanaka procede, nel caso di specie, con una puntuale identificazione del destinatario principale del principio. Rinviando, per ragioni di sintesi, alle ricostruzioni effettuate in precedenza¹⁵⁰, basterà riaffermare come all'applicazione del principio dell'eguaglianza sostanziale si attagli un vincolo, evidentemente non solo di carattere formale – ché altrimenti la sua applicazione si risolverebbe in una ingiusta «mechanical way» – all'azione degli organi amministrativi: «There is no doubt», si legge nell'opinione, «that the principle of equality is binding upon administrative organs»¹⁵¹.

Ma non solo. Passando dalla prassi giurisprudenziale ad una veloce esplorazione delle norme convenzionali, notiamo che i tentativi di allontanamento dalla concezione puramente formale dell'eguaglianza e tesa, invece, a prendere in considerazione la condizione materiale degli individui, trovano le prime cristallizzazioni nel secondo dopoguerra¹⁵².

Nel citato Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici sociali, la tensione verso una concretizzazione non formale del principio di eguaglianza si

¹⁴⁷ V. i riferimenti in C. FOCARELLI, *La persona umana nel diritto internazionale*, Bologna, 2013, 224 ss.

¹⁴⁸ C.P.G.I., *Minority Schools in Albania*, Advisory opinion n. 26, 6 aprile 1935, par. 64.

¹⁴⁹ C.I.G., *South West Africa Case*, cit., 306.

¹⁵⁰ V. *supra*, par. 6.

¹⁵¹ C.I.G., *South West Africa Case*, *ibid.*

¹⁵² Si supera così la generica formulazione del citato disposto art. 55 della Carta delle Nazioni Unite, nel quale l'Organizzazione si impegna, tra l'altro per la promozione di «un più elevato tenore di vita». Per quanto concerne la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, v. *supra*, par. 1.

estrinseca nella richiesta agli Stati di un miglioramento generalizzato delle condizioni di vita di tutti gli individui. Per quanto concerne i profili di analisi del Patto di maggior interesse in questa sede, legati in particolare all'obbligazione generale formulata nell'articolo 2, valgono almeno quattro distinti ordini di considerazioni.

Notiamo, anzitutto, come nel novero dei «mezzi appropriati» per il raggiungimento dei suddetti obiettivi non si possa prescindere dall'instaurazione di un'adeguata intelaiatura normativa, alla quale, non a caso, il testo dell'art. 2 fa uno specifico riferimento.

Inoltre, e quantunque nell'ambito della «progressività» e degli obblighi di dovuta diligenza¹⁵³ che contraddistingue la realizzazione materiale di questo tipo di diritti di origine convenzionale, è da tener presente come una situazione di crisi economica, anche grave, non esoneri gli Stati dall'obbligo di garantire almeno il contenuto minimo dei diritti economici («*minimum core obligation*»)¹⁵⁴, ai sensi dell'obbligazione generale prevista dall'art. 2, par. 1¹⁵⁵. L'obbligo in parola è stato ribadito anche in uno *statement* recente¹⁵⁶.

A tali considerazioni se ne riconnette una terza, di carattere più generale ma particolarmente importante ai nostri fini, volta a sottolineare come nelle intenzioni espresse dagli stessi redattori del Patto non vi fosse una propensione a costituire formali impegni nei confronti degli Stati a provvedere ad eguali distribuzioni di benefici materiali a tutti, quanto piuttosto a fornire una serie di paradigmi, di ordine più o meno generale, alla quale gli Stati avrebbero dovuto orientare i processi redistributivi interni. L'intento era quello, in sostanza, di innescare un «process of equalization in which social resources are redis-

¹⁵³ R. PISILLO MAZZESCHI, *Sulla natura degli obblighi internazionali sulla tutela dei diritti economici, sociali e culturali*, in F. BESTAGNO (a cura di), *I diritti economici sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*, Milano, 2009, 3 ss.

¹⁵⁴ V. il Comitato sui Diritti economici, sociali e culturali, *General Comment* n. 3 (1990), cit. *supra*, n. 42, par. 10.

¹⁵⁵ L'obbligazione generale «di assicurare progressivamente» i diritti contenuti nel Patto, contenuta nell'art. 2, par. 1 deve essere adempiuta «con tutti i mezzi appropriati, compresa in particolare l'adozione di misure legislative». V. il *General Comment* n. 3 (1990), cit., par. 10. Sul tema: G. ADINOLFI, *Aggiustamento economico*, cit., 320 ss.

¹⁵⁶ «[A]vailability of resources», although an important qualifier to the obligation to take steps, does not alter the immediacy of the obligation, nor can resource constraints alone justify inaction ... The Committee has already emphasized that, even in times of severe resource constraints, States parties must protect the most disadvantaged and marginalized members or groups of society by adopting relatively low-cost targeted programmes». Comitato sui Diritti economici, sociali e culturali, *An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional Protocol to the Covenant, Statement*, E/C.12/2007/1, 21 settembre 2007, par. 4.

tributed to provide for the satisfaction of the basic rights of every member of society»¹⁵⁷.

È, infine, degno di nota come dalla stessa formulazione dell'art. 2 emerga la consapevolezza del fatto che i risultati in questione non possono essere raggiunti attraverso gli sforzi di singoli Stati. Di qui l'obbligo per le Parti contraenti, che discende dallo stesso articolo 2, di impegnarsi alla realizzazione degli obiettivi e dei diritti di sviluppo economico previsti dal Patto non solo «individualmente», ma anche «attraverso l'assistenza e la cooperazione internazionale»¹⁵⁸. Poiché il testo della norma non prevede limitazioni territoriali o giurisdizionali degli obblighi contratti dagli Stati contraenti (a differenza di una disposizione del Patto sui diritti civili e politici di analogo contenuto, nonché, ad esempio, della Convenzione europea per i diritti umani), siffatta formulazione è stata interpretata come estensiva della portata degli obblighi previsti anche a condotte poste in essere al di fuori dei confini del territorio degli Stati contraenti¹⁵⁹, e suscettibile, quanto meno in linea teorica, di aprire la strada ad eventuali azioni «extraterritoriali» di ricorso per mancato adempimento degli obblighi del Patto¹⁶⁰.

11. Segue... *Caratteri dell'ordinamento internazionale che ostacolano di fatto la realizzazione dei principi di dignità ed eguaglianza sostanziale*

Nel commentare alcuni degli strumenti convenzionali e delle manifestazioni della prassi, anche giurisprudenziale, finalizzati alla realizzazione dei diritti economici e sociali, coerentemente con gli obiettivi fissati ne abbiamo fin qui messo principalmente in luce gli aspetti capaci di innescare il summenzionato *process of equalization*, ovvero le azioni tese alla realizzazione di una

¹⁵⁷ M. CRAVEN, *Non-discrimination and equality*, in S. FARRIOR (a cura di) *Equality and Non-Discrimination under International Law*, Burlington, 2015, p. 110.

¹⁵⁸ Su questi profili di applicazione dell'art. 2, par. 1 del Patto, v. le interessanti deduzioni operate da P. DE SENA, *Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e rispetto dei diritti dell'uomo*, in A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI, *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, cit., spec. 839 ss.

¹⁵⁹ Tali fattispecie, seppure in alcune (limitate) ipotesi, sono riscontrabili nella stessa prassi del Comitato economico e sociale. V. D. RUSSO, *Il Protocollo facoltativo*, cit., spec. 6 ss.

¹⁶⁰ Comunicazioni, cioè, trasmesse da soggetti non residenti nel territorio dello Stato convenuto, né in aree assoggettate al «comando e controllo» dello stesso. C'è da dire che il testo del nuovo Protocollo addizionale al Patto, che introduce per la prima volta un meccanismo di comunicazioni individuali al Comitato economico e sociale, esclude però espressamente questa possibilità, prevedendo, all'art. 2, che gli individui (o i gruppi di individui) legittimati ad introdurre i ricorsi si trovino «under the jurisdiction of a State Party».

maggior inclusione sociale negli ordinamenti nazionali. Procedere oltre in questa direzione rischierebbe, a nostro avviso, di diventare un'operazione sterile, in quanto l'ampio catalogo dei diritti "cartacei", per dirla con Calamandrei, andrebbe confrontato con i magri risultati effettivamente ottenuti.

Invero, le iniziative poste in essere dalle IFI per contrastare gli effetti della crisi economica mondiale, così come gli esiti delle riforme che hanno interessato il funzionamento di tali Organizzazioni anche in ordine ai criteri e alle modalità con le quali tali Enti decidono sulla concessione agli Stati di prestiti e/o di finanziamenti di progetti di sviluppo territoriale, secondo studi recenti¹⁶¹, hanno ottenuto frutti assai modesti, specie in termini di incremento della spesa pubblica sociale. Allo stato, dunque, l'*opinio juris* in ordine alla necessità di azioni positive internazionalmente coordinate per il riequilibrio delle disparità economiche è forte, ma la prassi è debole.

Anche a voler prendere in considerazione le (autorevoli) tesi – e le implicazioni per i temi qui in svolgimento che ne potrebbero derivare – secondo le quali, nel campo dei diritti umani, l'attività di accertamento della formazione di norme consuetudinarie consentirebbe di attribuire un peso maggiore a siffatto elemento, rispetto a quello della (mancanza di) *diuturnitas*¹⁶², riteniamo più fruttuoso procedere in una diversa direzione, più coerente con gli obiettivi ed il metodo prefissati.

Si tenterà cioè di isolare almeno alcuni tra i principali fattori che, di fatto, finiscono per ostacolare la materiale realizzazione dei diritti economici e sociali internazionalmente garantiti, e di quelli volti, in particolare, alla riduzione delle disparità economiche interne agli Stati; con la consapevolezza che – pur concorrendo tutti, a vario titolo, al medesimo effetto 'paralizzante' – si tratta di fattori che non operano sullo stesso piano.

Converrà anzitutto riflettere, a tal riguardo, su alcuni precipitati *disfunzionali* del sistema delle relazioni internazionali faticosamente costruito con la

¹⁶¹ V. P. DE SENA, *Fondo monetario*, cit., 845 ss.

¹⁶² V. ad. es. B. SIMMA, P. ALSTON, *The Sources of Human Rights Law: Custom, Jus Cogens and General Principles*, in *Australian Yearbook of International Law*, 1992, 82 ss. Per le principali tesi dottrinali in ordine al modo di essere dei (diversi) procedimenti di formazione delle norme consuetudinarie in materia di diritti umani: J. WOUTERS, C. RYNGAERT, *The Impact of Human Rights and International Humanitarian Law on the Process of the Formation of Customary International Law*, in *Leuven Centre for Global Governance Studies - Working Paper n. 121*, 2008; C. FOCARELLI, *Jus Cogens senza prassi?*, in *Studi in onore di Claudio Zanghì*, a cura di L. Panella e E. Spatafora, vol. 1, *Diritto Internazionale*, Torino, 2011, 251 ss.; R. PISILLO MAZZESCHI, *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo e il suo impatto sulle concezioni e metodologie della dottrina giuridica internazionalistica*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, 294 ss.

pace di Vestfalia¹⁶³. Tale sistema fu caratterizzato, tra l'altro, dalla ricerca di un bilanciamento di poteri, su base territoriale, tra Potenze *superiorem non recognoscentes* fino ad allora in perenne stato di guerra, e degli strumenti giuridici più appropriati per tentare di limitare l'uso della forza come strumento di soluzione delle controversie¹⁶⁴. Da quel momento, l'affermazione del principio di eguaglianza sovrana degli Stati divenne rapidamente coincidente con l'eguaglianza dei rispettivi Esecutivi. Ma non si può non notare come anche al giorno d'oggi – e finanche nelle democrazie più mature – gli apparati di Governo, detentori del Potere di rappresentanza all'estero delle rispettive collettività, molto difficilmente possono essere considerati pienamente rappresentativi dei popoli ad essi sottostanti¹⁶⁵.

Non solo: agli Stati più potenti sono date anche maggiori possibilità di influenzare le deliberazioni assunte nei consessi internazionali¹⁶⁶. Invero, la pervasività del condizionamento delle dinamiche democratiche posta in essere dagli Stati 'forti' in seno alle più importanti organizzazioni internazionali – ad esempio per effetto della possibilità di versare ingenti aiuti ai Paesi in condizione di bisogno, in cambio della disponibilità di questi ultimi a sostenere le loro posizioni al momento del voto –, costituisce, a nostro sommo giudizio, uno dei problemi di più grande momento per gli assetti attuali dell'ordinamento internazionale¹⁶⁷. In particolare, è noto come gli Stati più potenti rie-

¹⁶³ Il termine 'pace di Vestfalia' fa riferimento alle norme contenute rispettivamente nel Trattato di Münster del 24 ottobre 1648, firmato dagli Stati cattolici, e nel Trattato di Osnabrück del 6 agosto dello stesso anno, firmato dagli Stati protestanti.

¹⁶⁴ L. GROSS, *The Peace of Westphalia*, cit., secondo il quale «the existence of a political equilibrium has frequently been regarded as a necessary condition for the existence of the Law of the Nations. It has also virtually axiomatic that the maintenance of the state system depends upon the preservation of a balance of power between its component and independent part».

¹⁶⁵ Tali dinamiche, unitamente ai *deficit* di rappresentanza espressi dalla democrazia indiretta, sono state ampiamente messe in luce negli studi di T. FRANCK, *Fairness*, cit., spec. 477 ss. Si noti al riguardo che nel preambolo della Carta di San Francisco il riferimento ai due aspetti, relativi all'eguaglianza sovrana degli Stati e all'eguaglianza degli individui (anche rispetto al genere), sia stato congiunto: «Noi, popoli delle Nazioni Unite, decisi ... a riaffermare la fede nei diritti fondamentali dell'uomo, nella dignità e nel valore della persona umana, nella eguaglianza dei diritti degli uomini e delle donne e delle nazioni grandi e piccole».

¹⁶⁶ Vanno qui ricomprese le Conferenze di Stati, come il G-20 che tende a sostituire, come espressione allargata ai Paesi dalle Economie in ascesa, il ristretto direttorio costituito dal "vecchio" G-7. V. ad es.: UNDP, *Equity, Inequality and Human Development*, cit., 17.

¹⁶⁷ Cfr. J.R. VREELAND, A. DREHER, *The Political Economy of the United Nations Security Council. Money and Influence*, Cambridge, 2014; E. POSNER, A.O. SYKES, *Voting Rules in International Organizations*, in *University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper*, n. 458, 2014; N.J. LOCKWOOD, *International Vote Buying*, in *Harvard International Law Journal*, 2013, 97 ss.; A. RODILES, *Non-Permanent Members of the United Nations Security Council and the Promotion of the International Rule of Law*, in *Goettingen Journal of International Law*,

scano a influenzare la libertà di scelta del voto degli Stati più deboli non solo attraverso le promesse di aiuti allo sviluppo (non illecite in sé, evidentemente), ma anche, e più semplicemente, avvalendosi dei sistemi di voto ponderato, previsti in seno alle IFI, per autorizzare il rifinanziamento di debiti e/o l'erogazione di prestiti¹⁶⁸.

Ben può comprendersi, allora, come dalle indicate strategie e dalla continua crescita di influenza degli Stati più abbienti che da esse deriva, scaturisca una sorta di «reinforcing circle between social and economic inequality and political inequality that enables the powerful to use formally democratic processes to perpetuate injustice or preserve privileges»¹⁶⁹. Mette conto, peraltro, rilevare come fenomeni analoghi siano stati da tempo identificati anche negli ordinamenti interni¹⁷⁰, e in particolare lì dove la qualità della *governance* può risultare indebolita, se non proprio minata, dalla presenza di casi di corruzione nella pubblica amministrazione¹⁷¹.

Né può dirsi, allo stato – e si giunge così ad un ulteriore fattore di criticità –, che le spinte che promanano dalle organizzazioni non governative (ONG),

2013, 333, ss.; J. SCHMITZ, J. SCHWARZE, *Determinants of the Election of Non-Permanent Members to the United Nations Security Council An Empirical Analysis*, in *5th Annual Conference on the Political Economy of International Organizations*, Villanova, 30 settembre, 2011; O. ELДАР, *Vote-Trading in International Institutions*, in *IILJ Working Paper (Global Administrative Law Series)*, n. 2007/10.

¹⁶⁸ Anche in virtù dei maggiori contributi versati, alcuni Stati rivestono, in tali consessi, una posizione di assoluta supremazia, dato che possono disporre di un pacchetto di voti tale da condizionare in partenza sia la struttura organizzativa, sia, attraverso la nomina di vertici graditi, i processi decisionali interni alle IFI. Sicché, come si è osservato, il meccanismo della ponderazione dei voti si presta ad esprimere «in via permanente e automatica il modo di essere delle forze sociali prevalenti nella Comunità internazionale, e quindi, in definitiva, la stessa autorità di quest'ultima». P. PICONE, *Capitalismo finanziario*, cit., 11 ss.; *Id.*, *Diritto internazionale dell'economia e costituzione economica dell'ordinamento internazionale*, in P. PICONE, G. SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982, 31 ss., 78 ss.; *Id.*, *Le reazioni collettive ad un illecito erga omnes in assenza di uno Stato individualmente leso*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, spec.18 ss.

¹⁶⁹ I. M. YOUNG, *Inclusion and Democracy*, Oxford, 2002, 17. In termini simili, T. FRANCK, *Fairness*, cit., 484, «A discourse solely and exclusively reflecting the views of those govern nations cannot be expected to produce rules which are fair, or can only be expected to do so hazily». V. anche il *Report on extreme poverty*, spec. par. 15.

¹⁷⁰ V. sul punto L. KARABARBOUNIS, *A "one dollar, one vote" explanation of the welfare state*, 16 Ottobre 2010, disponibile *on line*; *Id.*, *One Dollar, One Vote*, in *The Economic Journal*, 2011, 621 ss. il quale dimostra che le classi sociali con più disponibilità di reddito hanno maggiore capacità di influenzare i processi statali di allocazione e redistribuzione delle risorse economiche.

¹⁷¹ Cfr., ad es., J. YOU, S. KHAGRAM, *A Comparative Study of Inequality and Corruption*, in *John F. Kennedy School of Government Working Paper*, RWP04-001, 2004, disponibile *on line*; se si vuole, E. ZANIBONI, *Ordine internazionale e lotta alla corruzione*, cit.

volte ad un recupero di potere 'dal basso' della c.d. 'società civile', possano essere considerate tali da costituire un efficace temperamento di tali dinamiche. Le debolezze strutturali che accompagnano l'attività di tali organizzazioni, proprio sul piano dell'idoneità a proporsi nell'arena internazionale quale legittima espressione di interessi diffusi, sono state esaustivamente portate alla luce in studi recenti¹⁷².

Alle suddette perplessità si uniscono, inoltre, le voci critiche di quanti hanno posto l'accento sulla scarsa incisività dell'approccio al tema della promozione dei diritti economici e sociali da parte di queste Organizzazioni¹⁷³, avanzate proprio con riguardo alla debolezza delle azioni poste in essere dalle ONG al fine di spingere i Governi a perseguire una maggiore inclusione sociale¹⁷⁴. D'altra parte, si è osservato, anche laddove fossero innescati convincenti processi modificativi di tale stato di cose, sarebbe illusorio ritenere che problemi di così vasta portata possano essere risolti solo attraverso una (pur energica) rivitalizzazione degli organismi di cooperazione non governativa¹⁷⁵.

Riservandoci di tornare su questi temi nelle conclusioni, è opportuno passare, a questo punto, ad un diverso piano di analisi, volto a dare conto di alcune proposte di intervento concreto e della *ratio* ad esse sottesa.

Non vi è accordo sulla tipologia degli interventi (e sul raggio di azione ad essi relativo, a seconda dei casi più o meno ampio) da adottare per conseguire una riduzione delle diseguaglianze economiche intrastatali. L'assunto che, data l'ampiezza e le difficoltà della sfida regolativa che essa pone, la diseguaglianza globale possa essere affrontata incisivamente solo con azioni coordinate globalmente è stato, ad esempio, recentemente messo in dubbio. Secondo alcuni, una più realistica prospettiva di intervento consisterebbe, infatti, nella realizzazione di aree di «micro-eguaglianza» o «eguaglianza molecolare», cioè

¹⁷² Cfr. A. TANCREDI, *L'ibridazione pubblico-privata di alcune organizzazioni internazionali*, in *Il futuro delle organizzazioni internazionali*, cit., 331 ss; E.M. TRAMONTANA, *Organizzazioni non governative e ordinamento internazionale*, Padova, 2013.

¹⁷³ «[S]ome of the major international NGOs continue to approach economic and social rights in ways that do very little to change the marginality of those rights within the field. This is especially problematic because these organizations still disproportionately influence the overall shape of the non-governmental agenda, especially at the international level». *Report on extreme poverty*, par. 57.

¹⁷⁴ «When combined with policies that eschew issues that involve redistributing resources or require significant budgetary allocations, the approach can amount to a self-denying ordinance that effectively maintains the status quo and ensures that the core economic and social rights issues will not be adequately addressed». *Ibid.*

¹⁷⁵ Ovvero, «that civil society actors alone can bring about the deep societal change that is required if economic and social rights are to be taken seriously as human rights». *Report on extreme poverty*, par. 5.

tra piccole categorie e blocchi sociali¹⁷⁶. Una modalità «parcellizzata» di intendere il principio di eguaglianza interna agli Stati, connessa al suo essere sovente «impiegato in rapporto a specifici fattori, come età, capacità, esperienza etc.»¹⁷⁷, che sarebbe incoraggiata sia dalla difficoltà di realizzare, in concreto, un sistema di eguaglianze per la generalità degli individui che insistono sulla stessa comunità statale¹⁷⁸, sia dalle recenti tendenze alla frammentazione mostrate dagli ordinamenti in ambito locale¹⁷⁹.

Echi di teorie che tendono a conferire maggiori responsabilità all'attività interna agli Stati sono peraltro significativamente rinvenibili anche nella letteratura internazionalistica¹⁸⁰. Sotto questo profilo è possibile identificare diverse macro categorie di azioni positive. Una di queste, sperimentata con successo in Brasile e in numerosi altri Paesi dell'America Latina, prevede forme di *redistributive spending* anche sotto forma di *cash transfer schemes*¹⁸¹.

A logiche e piani di analisi diversi, altresì, rispondono gli scritti di quanti argomentano in favore di un abbandono del «nazionalismo metodologico» nell'affrontare le diseguaglianze (limitato cioè ai confini nazionali), poiché i

¹⁷⁶ M. AINIS, *La piccola eguaglianza*, cit.

¹⁷⁷ L. LAZZERONI, *Eguaglianza, lavoro, regole di parificazione. Linguaggi e percorsi normativi*, Torino, 2011, 8 ss.

¹⁷⁸ *Ibid.* L'A. così individua le trasformazioni subite dal principio: «L'eguaglianza intesa come meta-principio, al cospetto di sistemi regolati in ordinamenti giuridici, si trova quindi a transitare da una impostazione "assolutistica" (eguaglianza di tutti gli individui in tutto), ad una impostazione per cui la scarsità dei beni o il modo (ma anche la necessità, talvolta) di selezionarli, determina una relativizzazione del principio egualitario in cui l'eguaglianza è appunto posta in stretta relazione con i beni. Pertanto, ... in una concezione di eguaglianza relativa – assunta necessariamente come modello dagli ordinamenti giuridici – il riconoscimento più o meno esteso o generalizzato di un certo diritto, di una libertà, di un potere, ecc., si risolve nella possibilità di far valere il principio di eguaglianza per un numero maggiore o minore di individui in relazione al bene specifico, materiale o immateriale, oggetto di quel diritto, libertà, potere».

¹⁷⁹ Un esempio pratico di questo tipo di intervento è costituito dall'istituzione nella città di Londra della *London Fairness Commission*, che si occupa di mappare le fonti di diseguaglianza e di presentare proposte per la loro rimozione. In un primo rapporto presentato nel 2016 la Commissione ha considerato la questione sociale «a 'ticking time bomb'» atteso che «London's future success will be undermined if current problems are not resolved».

¹⁸⁰ V. ad es. S. ZAMORA, *Economic Relations and Development*, in C. Joyner (a cura di) *The United Nations and International Law*, Cambridge New York Melbourne, 1999, 284: «It may be that the international system should not be expected to bestow economic growth and stability on developing nations from the outside. In a system of nation-states, the responsibility for achieving these goals must lie with national governments themselves».

¹⁸¹ UNDP, *Equity, Inequality and Human Development*, cit., 21. Altre forme di intervento agiscono, rispettivamente, sul mercato del lavoro, come fattore di potenziale sostegno alla crescita economica, e sulle azioni positive per la promozione delle categorie di soggetti politicamente e culturalmente esclusi.

processi di globalizzazione sembrano imporre «una rimisurazione della disuguaglianza sociale» che va ben oltre i confini del singolo Stato. Secondo queste teoriche, un tale processo di riconfigurazione delle scale di misurazione della disuguaglianza, e degli interventi da porre in essere di conseguenza, è ineluttabile¹⁸².

Altre proposte, infine, tendono a valorizzare i modelli costituiti dalle social democrazie dell'Europa del Nord, fiorite in aperto contrasto con l'idea cardine delle politiche neoliberiste del *welfare* come ostacolo all'evoluzione della libertà economica e individuale, e a proporre incisivi interventi redistributivi, anche attraverso la leva della fiscalità generale, al fine di conseguire una maggiore coesione sociale.

Tali orientamenti sono stati fatti propri, di recente, anche dal più autorevole organo dell'Unione in materia di politiche sociali¹⁸³. A tal proposito, se è concesso volgere solo per un attimo lo sguardo all'ordinamento italiano, non si può evitare di rimarcare come eventuali restrizioni nel godimento dei diritti economici si pongano in tensione con le numerose tracce che – unitamente ad altre di matrice liberale – si rinvencono nella stessa Carta costituzionale di «un progetto socialdemocratico», fondato proprio sul «pilastro» dell'eguaglianza sostanziale¹⁸⁴, il cui fine è la realizzazione di un modello sociale in cui l'equità nei processi di giustizia distributiva riveste la massima attenzione¹⁸⁵. Radici che andrebbero forse rivalutate, atteso che, dai primi studi disponibili, sembra improbabile che il c.d. «reddito di inclusione» sia in grado, da solo, di incidere sulla tendenza all'aumento delle divaricazioni nei redditi¹⁸⁶.

¹⁸² «Il contrasto – si potrebbe dire anche lo scontro – fra le crescenti aspettative globali di uguaglianza (diritti umani) e le crescenti disuguaglianze tanto globali quanto nazionali, accompagnato dalle conseguenze radicalmente disuguali del mutamento climatico da un lato e, dall'altro del consumo delle risorse, potrà ben presto spazzar via tutta l'impalcatura di premesse della disuguaglianza chiusa nei confini dello Stato nazionale». U. BECK, *Disuguaglianza senza confini*, trad. it., Bari Roma, 2011, 5 ss.

¹⁸³ V. le raccomandazioni contenute nel rapporto del Comitato economico e sociale europeo (CESE), *The investment plan and the Social Pillar: a step towards a new strategy for Europe*, Bruxelles, 2017, disponibile *on line*. Nello studio Danimarca, Finlandia e Svezia, «best performers in relation to employment rates, educational attainments and social inclusion indicators» (p. 64), sono indicati come modello per le politiche degli altri Stati.

¹⁸⁴ M. BARBERA, *L'eguaglianza come scudo e come spada*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2002, 810.

¹⁸⁵ Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, cit., *passim*; R. DEL PUNTA, *What has Equality got to do with Labour Law?*, in *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2002, 197 ss.

¹⁸⁶ «[I]l Reddito di inclusione verrà introdotto in un sistema ancora caratterizzato da una pluralità di misure condizionate alla prova dei mezzi, che presentano criteri di accesso disomogenei e carattere categoriale, e non in grado di ridurre i rischi di povertà sulle fasce deboli della

Ciò detto, e prima di avviarcì alle conclusioni, si rende necessario raccordare e confrontare le teoriche fin qui attinte, rispettivamente, dal pensiero di quanti da epoche e punti di vista diversi si sono misurati con i problemi della redistribuzione delle ricchezze e dalle manifestazioni di *opinio juris* in seno a diversi organismi internazionali, con le inedite (e ambiziose) strategie lanciate dalle Nazioni Unite in tema di sviluppo e riduzione delle disparità economiche.

12. *L'Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile: nuove prospettive per il contrasto delle diseguaglianze economiche interne agli Stati nell'ordinamento internazionale?*

Sarebbe certamente prematuro, lo si accennava in apertura, effettuare oggi valutazioni sugli esiti dell'inserimento tra i *goals* della c.d. *Agenda 2030 delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile* (SDGs)¹⁸⁷ dell'obiettivo 10, consistente nel «ridurre le diseguaglianze all'interno e tra le Nazioni». L'auspicio è che la significativa distanza impressa con tale opzione – si direbbe *di sistema* – dalle formule – e, soprattutto, dall'impostazione concettuale ad esse sottesa – adottate nei precedenti *Obiettivi di sviluppo del Millennio* (MDGs), peraltro miseramente falliti, non costituisca solo l'ennesima, seppur autorevole, manifestazione di *opinio juris*, ma possa portare nel tempo risultati tangibili.

Un commento analitico di tutti i 17 *obiettivi* e 169 *targets* che vanno a comporre l'articolato quadro degli SDGs, nonché dei numerosi elementi di novità che traspaiono da questo ambizioso progetto, esulerebbe, evidentemente, dagli scopi della nostra indagine¹⁸⁸. Non si può tuttavia non rimarcare come, pur ad uno sguardo d'insieme, la strategia per lo sviluppo sostenibile mes-

popolazione. L'estensione dello strumento al complesso delle famiglie in condizione di povertà assoluta sarà condizionata allo stanziamento di ulteriori risorse». Così il *Rapporto sulla programmazione di bilancio 2017*, cit., 57.

¹⁸⁷ UNGA, A/RES/70/1, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, adottata il 25 settembre 2015 (da ora *Transforming our world*).

¹⁸⁸ Tra i primi contributi sul tema: T. POGGE, M. SENGUPTA, *The Sustainable Development Goals as Drafted: Nice Idea, Poor Execution*, in *Washington International Law Journal*, 2015, 571 ss.; Id., *Assessing the Sustainable Development Goals from a Human Rights Perspective*, in *Journal of International and Comparative Social Policy*, 2016, 83 ss.; R.E. KIM, *The Nexus between International Law and the Sustainable Development Goals*, in *Review of European Community & International Environmental Law*, 2016, 15 ss.; AA.VV., *The UN Sustainable Development Goals and the Dynamics of Well-being*, in *Solutions*, vol. 7, n. 1, Marzo 2016, 20-22; I.D. BUNN, *Introduction: Rule of Law and the 2015 UN Sustainable Development Goals*, in *Southwestern Journal of International Law*, 2015, 257 ss.; M. BEXELL, K. JÖNSSON, *Responsibility and the United Nations Sustainable Development Goals*, in *Forum for Development Studies*, 2017, n. 1, 13 ss.

sa in atto dall'Assemblea Generale abbia inteso modificare incisivamente gli approcci seguiti in precedenza, proprio dal punto di vista delle sfide di cui ci siamo occupati: «The defining challenge of our time is to close the gap between our determination to ensure a life of dignity for all on the one hand, and the reality of persisting poverty and deepening inequality on the other»¹⁸⁹.

Con il decisivo apporto della società civile (*bottom up*), nonché delle osservazioni pervenute da oltre 70 Paesi, l'impegno globale alla tutela dell'ambiente, dunque, è entrato a far parte di un progetto di riforma dei modelli di crescita ben più ampio dei precedenti, imperniato sulla attribuzione di una 'pari dignità' ai tre pilastri dello sviluppo, considerati in stretta connessione tra loro, cioè l'ambiente, appunto, nonché lo sviluppo economico e quello sociale. Un concetto *integrato* o, se si vuole, *olistico*, di sviluppo sostenibile, come si afferma nel (magniloquente) preambolo della Risoluzione *Transforming our world*¹⁹⁰.

Seppure contenuta in un atto di *soft law* come una Risoluzione, dunque non costitutiva di obblighi precisi a carico degli Stati, l'articolazione finale degli SDGs pone sullo stesso piano queste tre (distinte) priorità affinché, secondo le intenzioni dei redattori, esse siano portate avanti con eguale impegno da qui al 2030. Ciò non elimina, come prontamente messo in luce, la possibilità che il perseguimento di interessi che tradizionalmente sono considerati non convergenti, se non proprio in competizione – come ad esempio possono porsi, in certi casi, l'aumento della produttività economica e la salvaguardia dell'ambiente – finisca con ingenerare situazioni di *trade-off*. In altre parole cioè, che, a causa di interazioni avverse tra i *targets*, i miglioramenti ottenuti nell'uno possano tradursi in situazioni di arretramento dell'altro¹⁹¹.

L'entrata in vigore degli SDGs, inoltre, solleva il problema delle verifiche, anche a stadi, sul raggiungimento o meno degli obiettivi. L'*High-Level Political Forum on Sustainable Development* (HLPF) creato durante la Conferenza di Rio sullo sviluppo sostenibile del 2012, non sembra, allo stato, essere provvisto delle risorse e dei poteri necessari per effettuare un monitoraggio efficiente¹⁹².

¹⁸⁹ *The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty, Transforming All Lives and Protecting the Planet Synthesis Report of the Secretary-General On the Post-2015 Agenda*, New York, 4 dicembre 2014 (da ora innanzi *The Road to Dignity*), par. 67.

¹⁹⁰ «The 17 Sustainable Development Goals and 169 targets which we are announcing today demonstrate the scale and ambition of this new universal Agenda ... They are integrated and indivisible and balance the three dimensions of sustainable development: the economic, social and environmental».

¹⁹¹ R.E. KIM, *The Nexus*, cit., 16; AA.VV., *The UN Sustainable Development Goals*, cit., 20.

¹⁹² K.W. ABBOTT, S. BERNSTEIN, *The High-Level Political Forum on Sustainable Development: Orchestration by Default and Design*, in *Global Policy*, n. 3, 2015, 222 ss.

Più in generale, effettuare controlli sul grado di attuazione di questi 'elenchi' di obiettivi di lungo periodo è un'operazione tutt'altro che agevole, come apparso chiaro già nel caso dei precedenti (e ben più limitati) *Obiettivi del millennio*¹⁹³. Si possono dunque, fin d'ora, prevedere grandi difficoltà per accertarne l'impatto materiale, specie considerando l'articolazione del progetto, come si è detto più complessa e strutturata di tutti i precedenti.

Le ultime considerazioni effettuate possono assumere un certo rilievo per il discorso qui in svolgimento. Fin dai primi rapporti, invero, l'obiettivo della riduzione delle diseguaglianze economiche è stato inestricabilmente ricompreso nel progetto degli SDGs¹⁹⁴. Tuttavia, la non vincolatività dello strumento prescelto, unitamente alla debolezza (almeno allo stato) dei sistemi di monitoraggio previsti, sembra rendere, *prima facie*, l'obiettivo della riduzione delle disparità economiche interne particolarmente esposto all'insuccesso.

Per altro verso, la formulazione di una strategia universale per lo sviluppo da parte delle Nazioni Unite attraverso l'elencazione di *goals* e *targets*, sta a testimoniare l'ampliamento in atto della nozione di *good governance*¹⁹⁵, termine che nel diritto internazionale definisce un insieme di canoni di condotta, di vario tipo, alla luce dei quali Enti internazionali, pubblici e privati, producono proprie valutazioni sull'articolazione della struttura organizzativa e amministrativa degli Stati, sul piano qualitativo e quantitativo¹⁹⁶. I canoni in questione sono utilizzati anche per subordinare l'accesso al credito internazionale o l'adesione ad accordi istitutivi di organizzazioni internazionali al raggiungimento di obiettivi (verificati attraverso l'uso di indicatori statistici standardiz-

¹⁹³ V. L. GRADONI, *La spettacolarizzazione*, cit., *passim*.

¹⁹⁴ Già nella risoluzione preparatoria adottata dall'Assemblea Generale il 27 luglio 2012, *The future we want*, A/RES/66/288, si legge: «[D]emocracy, good governance and the rule of law, at the national and international levels, as well as an enabling environment, are essential for sustainable development, including sustained and inclusive economic growth, social development, environmental protection and the eradication of poverty» par. 4. E poco oltre: « We reaffirm our commitment to strengthen international cooperation to address the persistent challenges related to sustainable development for all, in particular in developing countries. In this regard, we reaffirm the need to achieve economic stability, sustained economic growth, promotion of social equity and protection of the environment» (par. 11). L'approccio 'olistico' è poi ribadito in numerosi altri testi, tra cui il citato rapporto *The Road to Dignity*: «[W]e can decide to end the age-old ills of extreme poverty and hunger. Or we can continue to degrade our planet and allow intolerable inequalities to sow bitterness and despair. Our ambition is to achieve sustainable development for all» (par. 2).

¹⁹⁵ «We acknowledge that good governance and the rule of law at the national and international levels are essential for sustained, inclusive and equitable economic growth, sustainable development and the eradication of poverty and hunger». *The future we want*, cit., par. 252.

¹⁹⁶ Sul punto sia consentito il rinvio a E. ZANIBONI, *Ordine internazionale e lotta alla corruzione*, cit., spec. 1038-43.

zati) e alla messa in atto di processi di riforma praticamente in quasi tutti i settori di attività degli Stati (dall'esercizio delle libertà politiche a quelle economiche, alle riforme nel campo del diritto penale, dell'economia, ecc.)¹⁹⁷. Sicché, ben lungi dall'aver avuto una mera valenza statistica e/o descrittiva – almeno per quanto riguarda i (numerosi) settori di attività delle IFI –, tali valutazioni sono state fino ad oggi passibili di pesanti implicazioni pratiche per gli Stati a cui sono state indirizzate¹⁹⁸.

Per quanto concerne i progressi nella realizzazione dell'*obiettivo 10*, trattandosi di intervenire in settori di tradizionale competenza delle IFI, sembra lecito prevedere che essi dipenderanno anche dall'abbandono da parte delle medesime Istituzioni degli improduttivi piani di austerità fin qui adottati¹⁹⁹, nonché dalla capacità di mettere a fattor comune le competenze e i poteri, al fine, rispettivamente, di esercitare la propria autorevolezza e la propria influenza per indurre gli Stati a conformarsi agli SDGs e a verificarne, supportandone l'attività, gli 'stati di avanzamento'.

La prassi degli ultimi anni mostra, tuttavia, che le strategie e piani di sviluppo che le IFI tendono a perseguire non sono coincidenti con i *Goals* proclamati dall'Assemblea Generale. Se non vi saranno cambiamenti di rotta, è prevedibile che un ruolo importante nel monitoraggio sullo stato di realizzazione dei SDGs sarà assunto dalle azioni *diffuse*, ad opera cioè dell'ampia *rete* di attori capaci di influenzare – anche in virtù di forme di mobilitazione *bottom-up* consentite dalle nuove tecnologie di comunicazione – l'attività dei decisori internazionali²⁰⁰.

13. Conclusioni

Il moltiplicarsi, pur con accenti e punti di vista diversi, di studi e ricerche che denunciano l'acuirsi delle divaricazioni economiche interne e la crescita

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ Come afferma G. SACERDOTI, (voce) *Diritto internazionale dell'economia*, in *Enc. Treccani*, edizione *on line*, «La svolta del 1989 ha peraltro accentuato l'influenza dei centri di potere dell'economia mondiale, soprattutto degli Stati Uniti, nel proporre, se non addirittura nell'imporre modelli di *governance* economica interna liberisti tramite la consulenza ("assistenza tecnica") e il finanziamento a debito delle economie periferiche... La tecnicità delle normative pone il problema della legittimità democratica delle regole e della "accountability" delle istituzioni che le emanano e governano». Pare sintomatico, invero, che il termine sia comparso probabilmente per la prima volta in una pubblicazione della Banca Mondiale del 1989. Cfr. World Bank, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*, Washington, 1989.

¹⁹⁹ V. *supra* il par. 11.

²⁰⁰ V. *supra*, il par. 9.

del *gap* di reddito tra ricchi e poveri, nonché l'instabilità sociale²⁰¹ che trae origine dalle modifiche degli assetti sociali ed economici in senso antiegalitario²⁰², rende indifferibile un recupero e un ripensamento delle categorie, degli istituti e degli strumenti regolativi sviluppati nel tempo dagli ordinamenti giuridici, compreso quello internazionale, atti a prevenire ulteriori polarizzazioni economiche e a contrastare alcune delle tendenze disgregatrici che si attagliano alle dinamiche del c.d. «capitalismo finanziario»²⁰³, preservando i diritti economici e sociali e, più in generale, l'interesse ordinamentale alla stabilità della base sociale.

Con questo obiettivo, il presente studio ha inteso offrire un (modesto) contributo al ripensamento del trascurato, ma più che mai prioritario, rapporto tra affermazione e realizzazione dei diritti economici, in particolare quello ad una «esistenza dignitosa», sancito dalla Carta europea dei diritti fondamentali, e politiche di allocazione delle risorse finanziarie, entrambe finalità prioritarie delle attività dei pubblici poteri.

L'indagine è stata perciò in prevalenza diretta ad esplorare e valorizzare il potenziale «condizionante» dell'agire pubblico insito nel paradigma dell'eguaglianza sostanziale, sia nel senso di principio-fonte delle esigenze di giustizia distributiva, sia in quello di riserva di legittimità e fine ultimo dell'azione amministrativa, non solo statale, ma, come si è cercato di dimostrare, anche internazionale.

Sotto il primo profilo, occorre ribadire che i disastrosi esiti della crisi economica abbiano definitivamente mostrato come non sia «credibile e realizzabile un regime democratico» non «in grado di garantire *sul piano interno* una adeguata giustizia sociale»²⁰⁴. Tale obiettivo, pur avendo perso vigore in ragione dei processi economici e giuridici ai quali abbiamo più volte fatto riferimento, è stato tradizionalmente perseguito sia dall'ordinamento internazionale, del quale è anzi considerato fondante²⁰⁵, sia dall'ordinamento interno. Si è mostrato anzi, che le esigenze di protezione dei diritti economici, in partico-

²⁰¹ V. *supra*, il par. 2.

²⁰² N. URBINATI, *La mutazione antiegalitaria*, cit., di cui riportiamo una riflessione: «La nostra democrazia sta subendo un processo di mutazione ... Nel suo aspetto più visibile la mutazione è politica ed economica. Riguarda la composizione sociale della cittadinanza, il rapporto tra le classi e il governo dell'economia pubblica e si manifesta come una mutazione in senso antiegalitario. Nel suo aspetto meno visibile la mutazione è culturale e ideale e si presenta come appropriazione identitaria della libertà e dell'eguaglianza dei diritti civili.»

²⁰³ Quest'ultimo, infatti, «non si limita ad imporre obblighi e vincoli agli Stati, ma *permea di sé dall'interno le funzioni* che essi sono chiamati a svolgere». Così, P. PICONE, *Capitalismo finanziario*, cit., 13, corsivo aggiunto.

²⁰⁴ *Id.*, loc. cit.

²⁰⁵ *Id.*, loc. cit.

lare attraverso la funzione di garantire *sistemi di equità* nell'esercizio delle attività redistributive delle risorse economiche, hanno dato un contributo decisivo alla nascita dello Stato moderno.

Per quanto riguarda il secondo profilo, concernente l'affermazione del principio di eguaglianza sostanziale nel diritto internazionale, si è messo in luce come l'avvenuta 'internazionalizzazione' del principio in relazione a situazioni domestiche, gradualmente affiancatisi all'originaria dimensione interstatale, sia comprovata da un'ampia sedimentazione di *opinio juris*.

Dalla prassi più recente emerge anche una rinnovata centralizzazione del principio della dignità umana²⁰⁶, al quale, peraltro, come si è visto, non è mai stata estranea una dimensione attinente al riconoscimento dei diritti economici e sociali²⁰⁷, che va ad ulteriore presidio della funzione 'correttiva' degli squilibri sottesa al principio di eguaglianza sostanziale.

Dando per la prima volta rilievo alle situazioni economiche interne agli Stati in virtù dell'introduzione dell'*obiettivo 10*, l'articolazione dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite contribuisce a corroborare le tesi qui sostenute. Invero, l'inedita attenzione rivolta alle diseguaglianze interne, più che rappresentare una mera presa d'atto di un fenomeno (quello dei crescenti squilibri economici), le cui proporzioni, come si è visto, sono tali da destare un sempre maggiore allarme sociale, attesta in via definitiva che i criteri di allocazione delle risorse economiche statali non attengono in via esclusiva alla sfera del dominio interno, ma toccano interessi oggi protetti dall'ordinamento internazionale non solo sul piano pattizio.

In questo senso, l'approccio "unitario" o "olistico" o "allargato" che, in ordine alla definizione di sviluppo sostenibile degli SDGs, ricomprende la dimensione economica e sociale dei diritti fondamentali, potrebbe (ottimisticamente) essere inteso come una (significativa) traccia di un percorso diretto ad una più ampia – e, se si vuole, più chiara e oggettiva²⁰⁸ – affermazione dei contenuti del principio della dignità umana (*road to dignity*), suscettibile di condizionare, prima ancora che l'esercizio del potere di Governo, la stessa struttura degli ordinamenti statali sotto il profilo delle sfere di attività, ad essi proprie, volte a tutelare ed incentivare la coesione sociale ed economica.

Anche nell'ipotesi, tuttavia, in cui gli SDGs dovessero restare confinati al rango di un ambizioso 'manifesto' di buone intenzioni, privo di effettività sul piano giuridico (possibilità da non potersi escludere, allo stato), resterà da rimarcare, a nostro avviso, una non secondaria caratteristica, consistente nell'aver tratteggiato, pur se in maniera non del tutto organica e con i limiti di cui si è detto, non solo un

²⁰⁶ *Supra*, par. 8.

²⁰⁷ *Supra*, par. 2.

²⁰⁸ *Supra*, n. 14.

modello di *governance* (sostenibile), ma una ben più ambiziosa *architettura* dello Stato del ‘terzo millennio’, dall’eventuale realizzazione della quale gli ordinamenti statali, pur in competizione tra loro e sotto pressione per le sfide poste dai processi della globalizzazione, potrebbero non uscire, come alcuni ritengono, ineluttabilmente indeboliti, ma certamente trasformati²⁰⁹.

Fintanto che il maggior livello di ricchezza organizzata resterà, come è ad oggi, saldamente nelle mani degli Stati, resterà valida l’intuizione di quanti, sia dal punto di vista delle scienze economiche, sia da quello delle scienze giuridiche, nella funzione (re)distributiva delle risorse economiche hanno identificato il prerequisito dell’esercizio del gioco democratico, ovvero la più importante funzione dello Stato. Ciò a maggior ragione se si considera che, contrariamente ai tempi in cui scrivevano i teorici della costruzione dello Stato moderno come Schmitt, oggi la separazione tra Stato e società – come pure la distinzione delle rispettive funzioni, nonché quella tra sfere di attività pubbliche e private – si presenta molto più sfumata²¹⁰.

La metodologia della *good governance*, o *governance by goals-setting*, lascia intravedere qualche punto di contatto con il percorso metodologico volto a riformare le istituzioni e a superare la crisi del diritto internazionale elaborato negli anni cinquanta dalla *Scuola di Yale*, e dal quale abbiamo voluto prendere le mosse²¹¹.

Ma ci sono anche alcune importanti differenze: lì il generico paradigma con il quale si intendeva ‘responsabilizzare’ le Istituzioni e valutarne l’operato, era costituito da una serie di scelte di *valori*, espressi attraverso modelli concettuali che la stessa Scuola si fece carico di elaborare, incentrati soprattutto su quello, fondamentale, della realizzazione della dignità umana²¹². Coerentemente con una cultura amministrativa che esprime sempre più i risultati ottenuti attraverso coefficienti e valutazioni misurabili, l’odierna *road to dignity* proposta nell’Agenda delle Nazioni Unite da qui al 2030 è scandita da una pluralità di traguardi prefissati e standardizzati da raggiungere ‘a scadenza’.

Nella misura in cui «has given international institutions, and in some cases donor countries, the authority to judge how well a particular State is being governed»²¹³, la tecnica della *good governance*, che, sotto vari aspetti, sta assumendo un ruolo sempre più centrale nel diritto internazionale con-

²⁰⁹ E ciò va rimarcato in collegamento ad alcuni dei temi e delle considerazioni espresse nel corso delle pagine che precedono: v. in particolare i par. 1, 2 e 11, nonché il testo che fa capo alla n. 72.

²¹⁰ Con tutte le conseguenze che ciò comporta: v. S. CASSESE, *Territori e Potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016, 25.

²¹¹ *Supra*, par. 1.

²¹² M.S. MCDUGAL, *The Identification and appraisal*, cit., 11 ss.

²¹³ E. BROWN WEISS, A. SORNARAJAH, (voce) *Good governance*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, 2013, par. 2.

temporaneo²¹⁴, può svolgere un'importante funzione di stimolo per gli Stati nel senso di armonizzare e rendere più equi (secondo, appunto, coefficienti misurabili) i criteri distributivi delle risorse economiche. Ciò anche se gli SDGs sono stati incorporati, come si è detto, in un atto giuridicamente non vincolante.

La predisposizione di *targets* misurabili volti a ridurre le diseguaglianze economiche determina anche una differenza sostanziale tra gli obiettivi del *Nuovo ordine economico internazionale* (NOEI) degli anni settanta e l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Noti fattori storici favorirono, in quel contesto, il varo di un sistema di regole differenziate, che, prendendo atto delle enormi differenze intercorrenti tra le diverse economie statali, erano limitative delle libertà e dei poteri di alcuni Stati a vantaggio di altri. L'obiettivo di quel trattamento differenziato, rivoluzionario per il diritto internazionale di quei tempi, saldamente basato sul principio di eguaglianza formale, era consolidare nuove regole giuridiche introduttive del principio di eguaglianza sostanziale nel commercio internazionale, dunque destinate, in prima battuta, ad essere applicate sul piano inter-statale. L'articolazione degli SDGs, in un ordinamento internazionale sicuramente più attento alla tutela della persona umana e in cui il limite posto dalle materie attinenti al "dominio riservato" degli Stati subisce continui arretramenti, fissando un certo numero di regole e obiettivi comuni a tutti gli Stati, è destinata già in partenza ad incidere direttamente sulle politiche domestiche, compresi ambiti un tempo di esclusiva competenza nazionale.

Data, peraltro, la perdurante disparità di posizioni di partenza tra gli Stati, questa tecnica potrebbe potenzialmente limitare la riuscita del progetto, posto che l'onere e gli sforzi di implementare obiettivi uguali per tutti potrebbe rivelarsi, in certi casi, relativamente agevole per alcuni Stati ma estremamente arduo, se non impossibile, per altri²¹⁵. Per tutti questi motivi, un'eventuale azione di *moral suasion* di tutti gli attori sociali idonei ad influire sui processi decisionali interni ed internazionali per ottenere una riduzione delle polarizzazioni economiche, sia sul versante del controllo degli obiettivi, sia su quello del concorso ad affinare l'attendibilità e la rappresentatività dei *benchmarks*, si rivelerebbe assai preziosa.

Come si è tentato di evidenziare nel corso dell'indagine, il fatto che i piani di aggiustamento e di austerità imposti dalle IFI non abbiano dato risultati tangibili, ma abbiano anzi sovente comportato un peggioramento del quadro

²¹⁴ V. *supra*, il par. 12.

²¹⁵ V. gli esempi riportati da T. POGGE, M. SENGUPTA, *The Sustainable Development Goals*, cit., 574.

complessivo di molte economie statali, ha, sul discorso svolto, almeno due ordini di conseguenze.

Anzitutto, di riforme improntate ad un aumento della trasparenza e dell'*accountability*, nonché al rispetto dei paradigmi della *good governance* nella loro attività non necessitano solo i controllati (gli Stati), ma anche i 'controllori', in particolare le Organizzazioni internazionali che influenzano le politiche economiche statali e la formazione delle regole del diritto internazionale dell'economia²¹⁶.

In secondo luogo, il dominio assoluto delle logiche (e delle leggi) dei mercati non garantisce la necessaria stabilità agli assetti economici nazionali²¹⁷. Il concetto di ordine pubblico internazionale incentrato sulla democraticità dei processi, sul rispetto dei diritti umani e, in tempi di serie minacce provenienti dal terrorismo internazionale, sulla «global security by consent»²¹⁸, conserva significato solo se incorpora *una tensione permanente* degli Esecutivi *all'inclusione sociale*.

Le indicate dinamiche non inevitabilmente, lo si ribadisce, si tradurranno in uno svilimento del ruolo e dell'importanza degli Stati, ma più probabilmente in una continua *ridefinizione* degli ambiti e delle funzioni connesse all'esercizio della sovranità economica. La stessa Risoluzione *The future we want* incoraggia queste conclusioni, poiché raccomanda agli Stati una riassunzione delle fondamentali responsabilità connesse all'esercizio dell'indirizzo politico in materia economica, ribadendo, d'altro canto, che le politiche nazionali non devono essere sovrastimate, ma coordinate e solidali²¹⁹. Nel concetto di sovranità economica in via di affermazione questi piani e questi obiettivi sono, evidentemente, sempre più collegati²²⁰.

²¹⁶ V. *supra*, il par. 11.

²¹⁷ La «[n]azionalità della ricchezza», osserva M. LUCIANI, *La produzione della ricchezza nazionale*, cit., pone il problema della «politicità degli strumenti regolativi» dei processi di produzione e redistribuzione delle risorse economiche.

²¹⁸ V. *supra*, il testo che fa capo alla n. 11.

²¹⁹ «We reiterate that each country has primary responsibility for its own economic and social development and that the role of national policies, domestic resources and development strategies cannot be overemphasized. We reaffirm that developing countries need additional resources for sustainable development». *The future we want*, cit., par. 252.

²²⁰ Secondo A. PETERS, *Dual Democracy*, in *The Constitutionalization of International Law* (a cura di J. Klabbers et al.), Oxford, New York, 2009, 264: «A fully democratized world order first of all rests on democratic nation states, thus on democracy within states. International processes and institutions can hardly be democratized if their constituent units do not themselves know and apply democratic internal procedures». Per una analoga posizione dottrinale in tema di responsabilità statali nell'articolazione delle politiche economiche nazionali, v. la n. 180.