

Capitalismo finanziario e nuovi orientamenti dell'ordinamento internazionale*

Paolo Picone

SOMMARIO: 1. La crisi economico-finanziaria mondiale e i suoi effetti sulla tutela dei diritti umani. – 2. Dall'origine al diffondersi della crisi: le responsabilità del capitalismo finanziario. – 3. Gli effetti negativi della crisi sulla credibilità dell'orientamento cosmopolitico: il pensiero di Rawls e il passaggio dalla 'global justice' all'"international justice". – 4. Il 'Washington consensus' e l'attività delle organizzazioni economiche internazionali, quali strutture al servizio del 'sistema-mondo' complessivamente inteso. La prevalenza delle politiche recessive imposte dalle 'condizionalità' sulla tutela convenzionale da parte degli Stati dei diritti economico-sociali degli individui. – 5. Affievolimento e crisi della democrazia all'interno degli Stati, e ruolo del tutto illusorio attribuito agli individui, quali 'cittadini del mondo', per promuovere la democrazia nelle stesse istituzioni globali. – 6. Gli interventi umanitari e l'esportazione della democrazia in Paesi stranieri. Le differenze esistenti tra i regimi normativi in concorso applicabili, e la loro 'oscillazione' tra reazioni istituzionali gestite dall'ONU, e reazioni collettive unilaterali da parte degli Stati. La verosimile prevalenza attualmente della prospettiva sanzionatoria su quella finalizzata allo svolgimento di un vero e proprio intervento umanitario. – 7. Le critiche al modello interstatale 'orizzontale' di Westfalia, e il moltiplicarsi degli orientamenti concettuali tendenti a ricostruire l'ordinamento internazionale come un ordinamento verticale 'panumano', indirizzato direttamente agli individui. I differenti modelli assunti dal c.d. 'Global Constitutionalism' e il carattere puramente ideologico della 'centralità' attribuita a livello internazionale agli individui. I termini reali della ricostruzione della costituzione materiale dell'ordinamento internazionale, e il ruolo svolto in tale prospettiva dalle norme produttive di obblighi *erga omnes*.

1. La crisi economico-finanziaria mondiale e i suoi effetti sulla tutela dei diritti umani

La crisi finanziaria mondiale degli ultimi anni ha prodotto, come è noto, devastanti effetti sul piano economico, ma anche su quello politico, sociale e culturale¹. Non sono infatti solo aumentati gli strati sociali che vivono in una condizione di indigenza estrema, ma si è allargato il divario tra ricchi e poveri, si è indebolito se non estinto (in vari settori) il funzionamento dello Stato sociale, si è ulteriormente esteso il dominio del pensiero unico basato sulle logiche dei mercati e dei rendimenti finanziari, e così via². Tutti questi effetti non possono evidentemente

* Il presente scritto riproduce, con i necessari adattamenti e l'aggiunta delle note, il testo dell'intervento pronunciato dall'a. al Convegno SIDI di Napoli del 13-14 giugno 2013.

¹ La crisi è oggetto di una letteratura sterminata. V. per tutti C.R. MORRIS, *Crack* (trad. it.), Roma, 2008; F. LORDON, *La crise de trop. Reconstruction d'un monde failli*, Villeneuve-d'Ascq, 2009; J.E. STIGLITZ, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera* (trad. it.), Torino, 2010.

² V. ampiamente L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011, soprattutto p. 107 ss.; e, con riguardo alla situazione negli Stati Uniti, J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza* (trad. it.), Torino, 2013.

non influire su vari aspetti del diritto internazionale tradizionale e soprattutto su quel comparto della materia dedicato alla tutela internazionale dei diritti dell'uomo. L'obiettivo di questo mio scritto è quindi proprio quello di esaminare quali siano i principali effetti che si sono già verificati o stanno affermandosi in conseguenza della crisi a livello per così dire macrostrutturale (a livello cioè del sistema-mondo unitariamente inteso), in contrasto se si vuole con la prospettiva, che viene celebrata un po' dovunque, di dare spazio ed attenzione a singoli (e spesso solo presunti) nuovi diritti 'umani' in espansione³. Il discorso deve comunque soffermarsi in partenza su alcune caratteristiche della crisi economica in atto, che sono idonee a produrre le maggiori ripercussioni.

2. Dall'origine al diffondersi della crisi: le responsabilità del capitalismo finanziario

La crisi è esplosa alla fine di un lungo periodo che è in corso dagli anni '80, in cui il neoliberismo si è progressivamente affermato, negli Stati-guida del sistema capitalistico internazionale (gli Stati Uniti, con l'amministrazione Reagan, la Gran Bretagna, con quella della Thatcher, ecc.), come la teoria economica dominante (una vera e propria ideologia) del mondo intero. Il neoliberismo ha coinciso dal primo momento, come modo di accumulazione capitalistica dominante, con la progressiva finanziarizzazione dell'economia⁴, ed è stato sostenuto da scuole economiche di grande rilievo (la scuola austriaca di von Wiese e von Hayek, quella 'monetarista' di Friedman a Chicago, ecc.) che, in radicale opposizione al pensiero di Keynes, hanno sostenuto che l'ordine 'naturale' del mercato si dovesse sviluppare spontaneamente, senza vincolare lo Stato a interventi di giustizia sociale e redistributiva (da collocare invece eventualmente nella sfera della politica e del sociale, ma sostanzialmente al di fuori dell'economia)⁵. Una tale prospettiva, del tutto insensibile al problema della distribuzione, ha prodotto la formazione di un sistema economico complessivo in cui le attività finanziarie (leggi: produzione di danaro a mezzo di danaro) sono cresciute smisuratamente in relazione alle tradizionali attività industriali (leggi: produzione di merci a mezzo di merci)⁶. Il processo di accumulazione

³ La letteratura, soprattutto giuridica, ha il torto di analizzare spesso 'isolatamente' i singoli diritti, sganciandoli dal contesto socio-economico complessivo nel quale dovrebbero esser fatti valere, e considerandoli quasi 'connaturati' metafisicamente ad ogni persona umana. Non si sottrae del tutto a questa impressione neanche l'importante volume recente di S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Bari, 2012.

⁴ V. ad esempio D. HARVEY, *Breve storia del neoliberismo* (trad. it.), Milano, 2007, p. 44 («la neo liberalizzazione ha significato la finanziarizzazione dell'economia»).

⁵ Si tratta di una concezione radicalmente opposta a quella sostenuta da Keynes. Un'analisi sintetica delle scuole 'neoliberiste' indicate, e del rilievo assai limitato attribuibile con tali concezioni al 'diritto dell'economia', si trova in *Economia per il diritto*, P. CIOCCA, I. MASU (a cura di), Torino, 2006, p. 46 ss., p. 67 ss.

⁶ V. per tutti L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, cit., p. 5 ss. Per usare una voluta semplificazione, può dirsi che gli effetti economico-sociali delle attività industriali (sottoposte alle spinte dinamiche della concorrenza, creatrici di posti di lavoro, finalizzate alla necessaria vendita dei beni prodotti sul mercato, e così via) si vanificano nel caso delle attività finanziarie che producono in principio un

si è così indirizzato solo verso l'alto, arricchendo i ceti economicamente più avvantaggiati (i più ricchi!), i quali, in una prospettiva di parsimoniosa solidarietà (utile a confortare anche 'cristianamente' le coscienze) avrebbero dovuto 'riversare' parte della ricchezza accumulata su quelli più poveri, per un meccanismo naturale di 'sgocciolamento' (il c.d. 'trickle-down-effect')⁷. La distribuzione di un po' di benessere su scala allargata e sociale sarebbe quindi stata la conseguenza (che nella maggior parte dei casi si è rivelata del tutto illusoria!) dei comportamenti assunti volontariamente dai ceti dominanti, e non di politiche statali necessariamente orientate, per esigenze e finalità economiche, a realizzare una migliore giustizia sociale⁸.

Il finanzcapitalismo è divenuto, in seguito alle politiche economiche intraprese dagli Stati che l'hanno originariamente affermato, l'orientamento di base per strutturare l'intero assetto dell'attuale sistema finanziario internazionale (basato sulla libertà di autoregolamentazione garantita dovunque dalla prevalenza del 'soft law', sulla fissazione di standards di comportamento non vincolanti, sulla sottrazione dei settori di *governance* più significativi a forme di reale pubblicità e trasparenza, ecc.)⁹, e per ispirare, attraverso il c.d. 'Washington consensus', anche le attività svolte dalle organizzazioni economiche internazionali più rilevanti (Fondo monetario, Banca mondiale, e così via)¹⁰.

Vi è quindi un primato dei comportamenti statali alla base prima del diffondersi, poi del crollo del sistema, che, dopo le crisi gravi ma più episodiche verificatesi in vari Stati negli anni '90¹¹, si è non a caso inizialmente manifestato, nel 2007, proprio negli Stati Uniti. Questo crollo, tuttavia, andando sinteticamente alle cause della crisi, deriva da gravi *disfunzioni* dell'economia reale, prodotte dallo straordinario diffondersi in precedenza del capitalismo finanziario, più che dai limiti di regolamentazione e supervisione (in fondo voluti) del sistema finanziario internazionale stesso. Esso è la conseguenza del fatto che, in seguito alla recessione e alla crisi dello Stato sociale (prodotti dalla mera accumulazione finanziaria verso l'alto dei sistemi economici statali) vasti strati della popolazione, ormai largamente proletarizzati, sono dovuti ricorrere, per le loro esigenze di sopravvivenza e/o di consumo, a «debiti al posto dei salari», favorendo prima da parte delle

effetto speculativo a vantaggio del solo investitore (sulle attività speculative connaturate alla c.d. 'finanza di mercato' v. per tutti F. LORDON, "E se si chiudesse la Borsa...", in *Le Monde diplomatique. Il manifesto*, febbraio 2010, soprattutto p. 8 ss.).

⁷ V. in senso critico su questa 'teoria delle ricadute favorevoli', per tutti, J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, cit., p. 10 ss.; L. NAPOLEONI, *Il contagio*, Milano, 2011, p. 39 ss.

⁸ V. ancora *op. loc. ult. cit.*

⁹ V. l'analisi approfondita di C. BRUMMER, *Soft Law and the Global Financial System. Rule Making in the 21st Century*, Cambridge, New York, 2012 (da noi recensito in *Rivista di diritto internazionale* 2012, p. 663 ss.).

¹⁰ Sul 'Washington consensus' v. sinteticamente, da ultimo, S. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods. Analisi critica, processi di revisione in atto e proposte di riforma*, Torino, 2012, p. 203 ss.

¹¹ V. per tutti J.E. STIGLITZ, *La democrazia e i suoi oppositori* (trad. it.), Torino, 2002; P. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008* (trad. it.), Milano, 2009, p. 37 ss.

banche operazioni speculative e avventuristiche di ogni genere, e poi, quando la situazione ha raggiunto il punto di rottura, la crisi dell'intero sistema¹².

3. Gli effetti negativi della crisi sulla credibilità dell'orientamento cosmopolitico: il pensiero di Rawls e il passaggio dalla 'global justice' all' 'international justice'

Dati i limiti del presente lavoro, l'esame degli effetti prodotti dalla crisi economica sul sistema giuridico internazionale riguarderà solo alcuni aspetti, a nostro avviso particolarmente rilevanti, in quanto attinenti ai nuovi termini assunti o assumibili: *a)* dalle prospettive teoriche cosmopolitiche; *b)* dal funzionamento peculiare di alcune organizzazioni economiche internazionali; *c)* dal ruolo spettante agli individui nell'ambito delle prospettive di sviluppo della materia; *d)* dalle condizioni di gestione di un intervento umanitario; *e)* dalle ricostruzioni in senso 'verticale' della 'governance' ricollegabile al 'potere di supremazia' della Comunità internazionale. Questi temi (che 'interpellano' tutti non a caso la questione fondamentale del rapporto intercorrente tra democrazia e diritti umani) verranno per esigenze di brevità discussi in modo necessariamente sommario, e avendo riguardo ai soli aspetti rilevanti dal punto di vista per così dire 'macrostrutturale' (e cioè agli indirizzi e agli orientamenti più generali, rilevanti sul piano del diritto internazionale, che essi sono suscettibili di produrre e di assumere, con immediate ricadute sul piano strettamente normativo).

La *prima* questione riguarda come abbiamo detto l'influsso della crisi economica sul futuro dell'orientamento cosmopolitico, che faceva tradizionalmente da sfondo, non solo sul piano ideologico, ai principali sviluppi assunti dal fenomeno della tutela internazionale dei diritti dell'uomo¹³. Tale orientamento, sostenuto all'estero da una dottrina assai consistente, perseguiva tradizionalmente la prospettiva dell'attribuzione a *tutti* gli uomini, come cittadini del mondo, di diritti almeno tendenzialmente uguali¹⁴. Il punto di riferimento teorico iniziale della dottrina va rinvenuto in Rawls, che in un lavoro del 1971 *A Theory of Justice*, aveva appunto elaborato i fondamenti per la realizzazione di una 'global justice',

¹² Sulla 'debtonation', ossia sull'esplosione del debito, v. ancora L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, cit., p. 48 ss.; e soprattutto M. HARDT, A. NEGRI, *Questo non è un manifesto*, Milano, 2012, p. 15 ss. La crisi, in atto ormai da anni (e destinata purtroppo verosimilmente a durare), è, per i motivi indicati, una crisi della 'domanda', e investe direttamente il sistema industriale. Il comparto finanziario ha invece realizzato, come molti economisti hanno ben compreso (v. *infra*, la nota 34), i risultati anche sociali che si proponeva di raggiungere.

¹³ V. il volume *Cosmopolitanism in Context. Perspectives from International Law and Political Theory*, P. PIERIK, W. WERNER (eds), Cambridge, New York, 2010, che contiene vari saggi rappresentativi dell'orientamento in questione (volume da noi recensito in *Rivista di diritto internazionale* 2012, p. 654 ss.).

¹⁴ P. PIERIK, W. WERNER, "Cosmopolitanism in Context: An Introduction", in *Cosmopolitanism*, cit., p. 1 ss., p. 1: «Cosmopolitanism is an age-old normative ideal which contends that [...] all citizens of the world, share a membership in one single community, the cosmopolis, which is governed by a universal and egalitarian law».

valida per tutti gli uomini¹⁵. Ma la dottrina ha sempre dovuto fare i conti, realisticamente, con la profonda inadeguatezza al fine indicato delle istituzioni internazionali esistenti, tutte ancora largamente influenzate (a partire dalle Nazioni Unite) dal 'modello di Westfalia', e quindi da una prospettiva tendente a regolare i soli tradizionali rapporti e conflitti tra gli Stati¹⁶.

Questa inadeguatezza si è profondamente aggravata negli ultimi tempi producendo uno stato di cose che sembra ormai senza uscita. La crisi economica ha infatti ulteriormente accentuato le diseguaglianze economiche tra ricchi e poveri, al punto che alcuni autori ritengono che il conflitto tra gli stessi sarà nel prossimo futuro inevitabile, così da prefigurare le condizioni e i termini di una moderna e nuova 'lotta di classe'¹⁷. I 'poveri', infatti, acquistano sempre più qualitativamente, a riprova delle nuove dimensioni anche 'strutturali' di tale conflitto sociale, delle caratteristiche largamente inedite rispetto al passato, quando apparivano sul mercato almeno come venditori della propria forza lavoro: essi sopravvivono infatti oggi socialmente, come è stato detto, 'facendo debiti', e vivono 'sotto il peso della responsabilità di onorarli'¹⁸. Mentre i 'ricchi' si chiudono all'interno di una ristretta ma omogenea 'classe dominante globale', interessata solo a sfruttare per sé i vantaggi e le possibilità offerte dal crescente sviluppo del capitalismo finanziario¹⁹.

Nell'ambito delle teorie 'cosmopolitiche', questa situazione ha prodotto un mutamento di orientamento radicale. Il punto di riferimento teorico è ormai divenuto, se così può dirsi, il Rawls dell'ultimo periodo, che nel volume *The Law of Peoples* (del 1991), ha accolto, ritornando ai rapporti interstatali, la prospettiva di una 'international justice', distinguendo cinque categorie di 'peoples' (e quindi di Stati), e individuando nei 'liberal and decent peoples' i soli popoli (e quindi Stati) idonei ad entrare in relazioni reciproche, per garantire *almeno* i diritti umani fondamentali²⁰. Dalla tutela egualitaria su scala mondiale di 'tutti i potenziali di-

¹⁵ V. per la traduzione italiana J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, S. MAFFETTONE (a cura di), Milano, 1982.

¹⁶ V. P. PIERIK, W. WERNER, "Cosmopolitanism in Context", cit., p. 9; e ancora, degli stessi autori, il saggio finale del volume, "Can Cosmopolitanism Survive Institutionalization?", in *Cosmopolitanism*, cit., p. 277 ss.

¹⁷ V. L. GALLINO, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, intervista a cura di P. BORGNA, Roma, Bari, 2012; M. HARDT, A. NEGRI, *Questo non è un manifesto*, cit., p. 35 ss.

¹⁸ V. ancora *op. ult. cit.*, p. 16, dove si sottolinea, a p. 19, che la «crescente generalizzazione dell'indebitamento segna oggi un ritorno a una relazione di servitù, reminiscenza di un'epoca remota». In una prospettiva sociologica, ma egualmente assai radicale, v. Z. BAUMAN, *Vite di scarto* (trad. it.), Roma, Bari, 2004, che assimila i rifiuti umani generati dai processi storici a quelli materiali dei processi di produzione, e utilizza per i primi la categoria dell'«esuberato», sottolineando acutamente, a p. 17, che la «risposta all'esuberato è finanziaria».

¹⁹ Questa situazione di 'chiusura' è resa anche plasticamente evidente dal fatto che i 'ricchi' abitano sempre più in quartieri separati da quelli dei poveri: v., per la situazione emblematica di Londra, L. NAPOLEONI, *La morsa*, Milano, 2009, p. 101 ss.; e, con riguardo agli Stati Uniti, J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della diseguaglianza*, cit., p. 121 ss.

²⁰ V. per l'opera in traduzione italiana J. RAWLS, *Il diritto dei popoli*, S. MAFFETTONE (a cura di), Torino, 2001. L'a. distingue tra: «liberal peoples, committed to individual rights; non-liberal

ritti umani' si passa così alla tutela dei soli 'basic human needs' accettati in pratica come inderogabili dalla stessa Comunità internazionale.

Questa 'amputazione' della prospettiva cosmopolitica tradizionale, verso cui si orientano ormai non pochi autori sostenitori da tempo della medesima, è una evidente e grave *sconfitta* dell'orientamento in questione, che 'mutila' la sua importanza dal punto di vista sia teorico che pratico. Viene meno così un contesto teorico generale di riferimento, poco importa se in larga parte utopistico, per prospettare e/o 'immaginare' una più estesa tutela internazionale dei diritti dell'uomo, anche e/o soprattutto in alcuni settori specifici della materia (come ad esempio il settore dell'immigrazione)²¹.

Il futuro sembra comunque ancora più preoccupante, se si considera che, in seguito al proseguire della crisi economica in atto, c'è il rischio che il desiderato livellamento tra i diritti degli uomini nei vari Paesi, si verifichi sempre più *in basso*, in seguito alla progressiva perdita da parte di tutti di diritti che sembravano un tempo acquisiti!

4. Il 'Washington consensus' e l'attività delle organizzazioni economiche internazionali, quali strutture al servizio del 'sistema-mondo' complessivamente inteso. La prevalenza delle politiche recessive imposte dalle 'condizionalità' sulla tutela convenzionale da parte degli Stati dei diritti economico-sociali degli individui

Nella generale caduta delle condizioni di vita delle classi subalterne e proletarizzate, tutti i diritti individuali rischiano di venire seriamente compromessi: ma mentre quelli di carattere civile e politico risentono a volte solo indirettamente del grave decadimento delle democrazie, i diritti di carattere economico e sociale sono invece direttamente toccati dalla crisi. E perciò su questi ultimi che occorre maggiormente soffermare l'attenzione²².

La categoria dei diritti in ultimo indicati è sempre stata considerata quella maggiormente precaria e problematica, in quanto esposta per definizione alle alterne vicende e diverse condizioni di sviluppo delle varie società statali (e quindi, spesso,

but 'decent' peoples; aggressive and despotic 'outlaw states'; societies burdened by unfavorable conditions; and benevolent absolutisms», sostenendo che solo i primi due popoli potrebbero far parte del «social contract» internazionale, contribuendo all'affermazione dei «principles of international justice». La concezione presenta vari aspetti discutibili (date se non foss'altro alcune affinità con la prospettiva politica statunitense dei c.d. 'rogue States'), che non possono essere chiaramente approfonditi in questa sede. Essa è accolta assai criticamente dagli stessi autori cosmopolitici più ortodossi, per il fatto però più limitato di perseguire una 'justice between states', e di ridurre così il campo dei diritti umani da 'eguagliare': v. anche la nostra recensione al volume *Cosmopolitanism in Context*, cit., p. 662 ss.

²¹ V. infatti i due saggi di J. VALADEZ, "Is Immigration a Human Right?", in *Cosmopolitanism in Context*, cit., p. 221 ss.; e di T. SPIJKERBOER, "A Distributive Approach to Migration Law: Or the Convergence of Communitarianism, Libertarianism, and the Status Quo", ivi, p. 249 ss.

²² V. *I diritti economici, sociali e culturali. Promozione e tutela nella comunità internazionale*, F. BESTAGNO (a cura di), Milano, 2009.

a difficili condizioni di 'realizzazione')²³. Nel caso della crisi economico-finanziaria in atto, le loro limitazioni sono tuttavia particolarmente onerose e penalizzanti, in quanto frutto, come abbiamo già ricordato, dell'operatività di politiche statali recessive autonome, 'rinforzate' dai meccanismi del sistema finanziario internazionale e dai condizionamenti imposti dalle principali organizzazioni economiche internazionali (in particolare, Banca mondiale e Fondo monetario internazionale)²⁴. Soprattutto l'ultimo aspetto merita adesso una più attenta considerazione.

Nei confronti del 'Washington consensus', e cioè delle politiche economiche e 'condizionalità' imposte agli Stati dalle organizzazioni indicate (e improntate, in nome del primato dell'ortodossia monetaria e del mercato, a misure di austerità verso l'interno, e di liberalizzazione verso l'esterno), gli internazionalisti hanno cercato in vari modi di difendere la 'tenuta' negli Stati dei diritti economici e sociali che rischiavano di essere aboliti e/o compromessi.

Una prima via è consistita nel rifarsi a delle norme tradizionali di diritto internazionale generale, come il principio di autodeterminazione dei popoli e/o quello della sovranità permanente degli Stati sulle proprie risorse naturali²⁵.

Un'altra corrente dottrinale, maggioritaria, ha invece invocato a difesa gli obblighi convenzionali incombenti sugli Stati alla stregua soprattutto del Patto sui diritti economici, sociali e culturali (o di altri strumenti come la Carta sociale europea)²⁶. Entrambe le possibilità sono già state da noi considerate impraticabili, per i

²³ Si sa che i diritti relativi alla sfera civile e politica, e quelli di carattere economico, sociale e culturale, erano stati inseriti in un catalogo 'unitario' di diritti fondamentali dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948. «La divisione in due categorie separate fu però riproposta in modo netto con la successiva stipulazione dei due Patti delle Nazioni Unite del 1966, e trovò conferma in ambito europeo nella distinzione tra materie oggetto rispettivamente della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e della Carta sociale europea» (così F. BESTAGNO, "Premessa", in *I diritti economici*, cit., p. XIII ss., cui si rinvia anche per i più recenti sviluppi della materia). S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, cit., p. 35 ss., cerca di valorizzare al massimo l'efficacia almeno in ambito europeo dei diritti economico-sociali: ma, nuovamente, le vicende della crisi, e le politiche recessive dell'Unione, sembrano condurre a risultati assai più problematici, se non del tutto opposti (v. per tutti, recentemente, A. VITERBO, F. COSTAMAGNA, "L'impatto sociale della politica di condizionalità nel contesto della crisi nell'area euro: profili giuridici", in *Gestione internazionale delle emergenze globali. Regole e valori*, N. NAPOLETANO, A. SACCUCCI (a cura di), Napoli, 2013, p. 167 ss., p. 177 ss., p. 192 e *passim*; e, per una critica più generale delle politiche 'neoliberiste' dell'Unione europea, L. GALLINO, *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, 2013, soprattutto p. 73 ss., p. 187 ss.).

²⁴ V. estesamente *ante*, paragrafo 2.

²⁵ V. ad esempio F. MARCELLI, "Capitalismo finanziario e diritto internazionale: una partita aperta", in F. MARCELLI, I. TAGLIAMONTE, *Il diritto contro la crisi. Analisi e proposte*, Roma, 2012, p. 29 ss., p. 100 ss. Il primo principio potrebbe essere invocato nel caso in cui un popolo riuscisse a imporre al proprio Stato di liberarsi dai debiti che ha contratto, attraverso un *default* pilotato (v. per tutti L. NAPOLEONI, *Il contagio*, cit., p. 165 ss.). Ma è dubbio che il principio in esame possieda attualmente sul piano normativo un così esteso ambito di applicazione.

²⁶ V. ad esempio L. MAGI, *Protezione dei diritti fondamentali dei lavoratori e attività delle organizzazioni economiche internazionali. Problemi di coordinamento e di responsabilità internazionale*, Napoli, 2010, p. 319 ss.; e soprattutto P. DE SENA, "Fondo monetario internazionale, Banca mondiale e rispetto dei diritti dell'uomo", in *Problemi e tendenze del diritto internazionale*

motivi indicati altrove²⁷. La seconda solleva tuttavia un problema teorico di carattere generale sul quale è utile soffermarsi di nuovo brevemente in questa sede.

Il ricorso a norme convenzionali a tutela dei diritti dell'uomo, e soprattutto al Patto sui diritti economici e sociali (per richiedere a seconda dei casi il loro rispetto da parte degli Stati, potenzialmente destinatari delle misure recessive, o per far valere eventualmente la responsabilità internazionale dell'organizzazione in causa) non tiene conto in questi casi a nostro avviso del fatto che le organizzazioni internazionali in esame (ci riferiamo soprattutto al Fondo monetario e alla Banca mondiale), operando sulla base del principio della ponderazione dei voti, ma anche a causa di altri fattori, attribuiscono a certi Stati (gli Stati egemoni dei settori in causa) un peso prevalente rispetto agli altri, e operano quindi come delle strutture idonee 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» nei settori in causa²⁸. Data tale situazione, non ha quindi secondo noi molto senso, al fine dell'accertamento di una ipotetica responsabilità internazionale per violazione dei diritti dell'uomo, esaminare in astratto formalmente, in modo per così dire orizzontale, il rapporto intercorrente tra l'accordo istitutivo del Patto, volto a regolare diritti e obblighi 'paritari' tra gli Stati, e l'accordo istitutivo dell'organizzazione operante (come può dirsi) come strumento di 'governance' imputabile alla stessa Comunità internazionale, espressione degli assetti generali prevalenti nel settore in causa.

Questa ricostruzione è particolarmente idonea a dar ragione dell'affievolimento dei diritti economico-sociali in seguito agli obblighi 'recessivi' imposti agli Stati dal diritto finanziario internazionale. Quest'ultimo si configura, per i motivi già indicati, come una sorta di costituzione economica 'invasiva' del sistema-mondo attuale, basata sul primato del modo di produzione espresso dalle dina-

dell'economia, Liber amicorum in onore di Paolo Picone, A. LIGUSTRO, G. SACERDOTI (a cura di), Napoli, 2011, p. 829 ss.

²⁷ V. la nostra recensione a Brummer, cit. nella nota 9, p. 672 ss.

²⁸ Questa prospettiva concettuale era già stata da noi avanzata in epoca assai risalente, in "Diritto internazionale dell'economia e costituzione economica dell'ordinamento internazionale", uno scritto apparso nel 1980, e riprodotto in versione leggermente ampliata in P. PICONE, G. SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982, p. 31 ss., p. 78 ss. V. anche adesso il nostro "Le reazioni collettive ad un illecito *erga omnes* in assenza di uno Stato individualmente leso", in *Rivista di diritto internazionale* 2013, p. 5 ss., p. 18 ss. (ora in P. PICONE, *Comunità internazionale e obblighi erga omnes*, Napoli, 2013³, p. 629 ss., p. 642 ss.). Si noti che tali organizzazioni, oltre a presentare delle caratteristiche strutturali che le rendono per così dire 'subordinate' agli Stati egemoni; a svolgere delle funzioni espressive di forti interessi del sistema-mondo; a presentare quindi un legame 'materiale' particolarmente penetrante con la Comunità internazionale (v. ancora *op. ult. cit.*, p. 643, nota 32); si prestano, per esprimere gli interessi indicati, a subire modificazioni di fatto delle loro competenze e funzioni nei vari periodi storici, ben al di là dei procedimenti di revisione previsti formalmente dalle disposizioni statutarie (v. ad esempio, per l'adattamento di fatto del Fondo monetario alle nuove competenze assunte durante la crisi finanziaria, recentemente G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo monetario internazionale*, Padova, 2012, p. 437 ss.).

miche del capitalismo finanziario, che non si limita a imporre obblighi e vincoli agli Stati, ma *permea di sé* dall'interno le funzioni che essi sono chiamati a svolgere²⁹. Tale prospettiva (ricollegata a un livello più ampio alla crescita continua, nell'ordinamento internazionale attuale, del 'soft law', e delle situazioni di egemonia degli Stati, immediatamente produttive di effetti sul piano normativo) induce a rivedere anche formalmente molte soluzioni tradizionali (relativamente ad esempio ai rapporti intercorrenti tra le norme convenzionali internazionali o alle differenze esistenti tra i vari tipi di organizzazioni internazionali, e così via), e a riflettere metodologicamente in termini nuovi sul rapporto esistente, se così può dirsi, tra struttura e sovrastruttura dell'ordinamento internazionale³⁰.

5. Affievolimento e crisi della democrazia all'interno degli Stati, e ruolo del tutto illusorio attribuito agli individui, quali 'cittadini del mondo', per promuovere la democrazia nelle stesse istituzioni globali

Per decenni, fino all'inizio del nuovo millennio, la democrazia all'*interno degli Stati* ha costituito uno dei valori fondanti e degli obiettivi fondamentali perseguiti dall'ordinamento internazionale. Un assetto democratico delle istituzioni statali (create da libere elezioni, improntate ad un ragionevole e ben definito equilibrio dei poteri, rispettose della 'libertà' e capacità di autoregolazione del mercato, e così via) avrebbe favorito la crescita economica e il rispetto dei diritti umani, e

²⁹ Questa impostazione contrasta col ricorrente ma inutile dibattito, nella dottrina sociologica e politologica, relativamente all'affievolirsi se non... alla progressiva estinzione della sovranità degli Stati, in seguito allo sviluppo del processo di globalizzazione. Il problema è infatti mal posto, nei termini indicati, dato che gli Stati non cessano... certo di esistere, ma 'subiscono' e/o 'si aprono' al processo indicato, svolgendo sempre più delle nuove funzioni 'imposte' materialmente al loro stesso interno dal processo medesimo! V. per tale ultima prospettiva gli importanti lavori di S. SASSEN, *Una sociologia della globalizzazione* (trad. it.), Torino, 2008, p. 70 ss.; ID., *Territorio, autorità, diritti. Assemblaggi dal Medioevo all'età globale* (trad. it.), Milano, 2008, soprattutto p. 214 ss.

³⁰ V. anche *infra*, paragrafo 7. Le conclusioni da noi raggiunte si oppongono anche ad un'altra, recente proposta di soluzione che, sulla falsariga di quanto accade nell'Unione europea con riguardo agli accordi di cooperazione con i Paesi in via di sviluppo, vorrebbe imporre alle stesse istituzioni finanziarie internazionali l'adozione per i prestiti di 'condizionalità democratiche', volte a subordinarli non solo alla crescita e allo sviluppo dei Paesi beneficiari, ma anche alla tutela da parte di questi ultimi dei diritti dell'uomo: v. da ultimo M. GIANNELLI, "La 'condizionalità democratica' nell'Unione europea e la sua applicabilità alle istituzioni finanziarie internazionali", in *Studi sull'integrazione europea* 2013, p. 327 ss.

Tale proposta non tiene conto ancora una volta, poco realisticamente, del fatto che, essendo tali istituzioni espressive per definizione degli orientamenti economici prevalenti nel sistema-mondo attuale, l'adozione di politiche recessive, distruttive per i diritti dell'uomo, è funzionale agli interessi del capitalismo finanziario internazionale. Del resto solo politiche di questo tipo, essendo *ideologicamente* considerate rispettose del presunto 'ordine naturale' del mercato (!), potrebbero configurarsi in ultima istanza come compatibili con l'obbligo delle istituzioni di astenersi dal perseguire... finalità invece di carattere politico! (v. ad esempio l'art. IV, sezione 10, dello Statuto della Banca mondiale; e, per alcune conferme della prassi, J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, cit., p. 3 ss.).

incrementato l'instaurarsi di relazioni pacifiche tra gli Stati³¹. Soprattutto il rapporto esistente tra democrazia e tutela dei diritti umani è stato oggetto di innumerevoli approfondimenti, e 'mitizzato' ai fini più vari (dall'attribuzione agli individui di diritti e spazi di libertà sempre più estesi, idonei a giustificare il loro ruolo di 'nuovi' soggetti di diritto internazionale; alle 'guerre umanitarie' condotte per l'instaurazione dovunque di regimi democratici, di cui parleremo nel prossimo paragrafo, e così via)³².

La crisi economico-finanziaria degli ultimi anni ha largamente compromesso la credibilità di tale ottimistica prospettiva, minando gravemente lo stato *interno* di salute di molte democrazie nazionali, azzerando in larga parte il 'Welfare State' e il mito della crescita, corrompendo, infine, attraverso altri noti fenomeni (dal drammatico decadimento della politica, all'incremento della corruzione, e così via) la qualità delle condizioni di vita delle persone³³. La crisi ha reso soprattutto evidente una verità che lo sviluppo del capitalismo finanziario ha occultato per lungo tempo, e cioè che *non* è credibile e realizzabile un regime democratico che non sia in grado di garantire sul piano interno una adeguata *giustizia sociale*: il 'feticcio' delle libere elezioni non è infatti sintomo di una reale democrazia se manca un adeguato livello di *eguaglianza* economica tra i cittadini! E poiché la crisi si svolge e celebra tutta all'interno di sistemi statali che non hanno affatto ripudiato i 'dogmi' economici del capitalismo finanziario (al punto che, pur in presenza di misure sempre più recessive, i 'ricchi' continuano a diventare sempre più ricchi e i 'poveri' sempre più poveri!)³⁴, è verosimile che per un lungo tempo, in futuro, anche l'ordinamento internazionale dovrà *ridimensionare*, con riguardo a molti istituti, il ruolo e l'importanza 'fondanti' della democrazia.

³¹ Trattandosi di una prospettiva assai nota, ci limitiamo a far riferimento, per ora, a A. DUXBURY, *The Participation of States in International Organizations: The Role of Human Rights and Democracy*, Cambridge, 2011; e, sinteticamente, C. FOCARELLI, *International Law as Social Construct. The Struggle for Global Justice*, Oxford, 2012, p. 161. V. comunque più ampiamente *infra*, nota 41.

³² Il rapporto tra democrazia e tutela dei diritti umani è comunque oggi meno 'radicale' che in passato, in seguito all'affermarsi in varie società delle dottrine 'neoliberali', che tendono a sostituire progressivamente l'individuo allo Stato come matrice di legittimità della politica, e promuovono una concezione meramente 'utilitaristica' dei diritti dell'uomo: v. sul punto, che non possiamo approfondire in questa sede, A. GARAPON, *Lo Stato minimo. Il neoliberalismo e la giustizia* (trad. it.), Milano, 2012, p. 168 ss.

³³ V. per tutti ampiamente J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, cit., p. 197 ss., p. 303 ss.; e, sul sistema finanziario come «ambiente criminogeno», L. GALLINO, *Il colpo di Stato*, cit., p. 123 ss.; F. RAMPINI, *Banchieri. Storia del nuovo banditismo globale*, Milano, 2013, p. 31 ss.

³⁴ Nell'*op. ult. cit.*, p. 228, Stiglitz sottolinea che «la globalizzazione *così come è stata gestita* sta limitando le scelte a disposizione delle nostre democrazie, rendendo loro più difficile intraprendere le politiche fiscali e di spesa che sono necessarie se vogliamo creare società caratterizzate da maggiore uguaglianza e maggiori opportunità» (corsivo nostro), aggiungendo tuttavia che «legare le mani alle nostre democrazie è esattamente ciò che chi sta in cima alla scala sociale voleva!» V. anche M. HARDT, A. NEGRI, *Questo non è un manifesto*, cit., p. 97 («[i]mpossibile dar vita ad una società democratica in un mondo in cui i pochi hanno tutta la ricchezza e le armi»); e, ampiamente, L. GALLINO, *Il colpo di Stato*, cit., soprattutto p. 207 ss.

Non è perciò forse un caso che, al crescente (e sempre più evidente) affievolirsi dello 'statist track' (della prospettiva cioè basata sull'importanza per il diritto internazionale della instaurazione della democrazia all'*interno* degli Stati) si contrappone, attualmente, in una parte consistente della dottrina internazionalistica, l'affermarsi del c.d. 'individualistic track', tendente invece a *promuovere la democrazia nelle stesse istituzioni globali*, garantendo soprattutto agli individui di «take direct democratic action on the supra-state level»³⁵.

Questo orientamento, molto influenzato dalle impostazioni riconducibili al c.d. 'Global administrative law', e, come vedremo in seguito, al c.d. 'Global Constitutionalism'³⁶, parte dall'esigenza di attribuire agli individui una cittadinanza transnazionale, che consentirebbe ai medesimi di agire direttamente a livello internazionale; ritiene che tale «transnational citizenship» attribuirebbe agli individui se non diritti di voto, almeno quello di essere uditi e consultati nelle procedure di 'treaty-making' o di 'referendum' su questioni transnazionali; afferma l'esigenza di istituire forme di rappresentanza dei cittadini 'globali', anche attraverso gruppi di interesse o associazioni professionali e/o la 'parlamentarizzazione' di alcuni organi delle esistenti organizzazioni internazionali, e così via³⁷. Esso è ad un tempo ingenuo e utopistico, e confonde strutturalmente tra i fenomeni di aggregazione dei soggetti a livello della *società* civile internazionale, e quelli dati dalle interazioni tra gli Stati rilevanti per il funzionamento della *Comunità* internazionale. La prospettiva indicata è allo stato talmente illusoria e impraticabile, da indurre un autore, anch'esso legato (ma in misura più moderata!) a tale orientamento, a spingersi senza tema del ridicolo così oltre da ritenere che, per la formazione delle norme internazionali, occorrerebbe in principio il consenso di tutti gli «appropriate actors», e cioè di tutti coloro «who are affected by the possible outputs»: con la conseguenza ad esempio che i 'poveri' (o almeno i loro rappresentanti) avrebbero «a say in decisions affecting poverty, development and the like, whether they be located in the institutions of world trade... or elsewhere»³⁸. Una proposta addirittura paradossale, se si considera

³⁵ V. per la distinzione indicata A. PETERS, "Dual Democracy", in *The Constitutionalization of International Law*, J. KLABBERS, A. PETERS, G. ULFSTEIN (eds), Oxford, New York, 2009, p. 263 ss., p. 264 ss. (da noi recensito in *Rivista di diritto internazionale* 2010, p. 296 ss.).

³⁶ I due orientamenti, distinti, ma accomunati dalla prospettiva dell'esistenza di un diritto 'globale', si danno qui per noti e quindi presupposti. V. comunque sul primo, nella dottrina italiana, per tutti S. CASSESE, *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009; e, sul secondo, il paragrafo 7. Sul rapporto tra essi intercorrente v. recentemente M.-S. KUO, "Between Fragmentation and Unity: The Uneasy Relationship Between Global Administrative Law and Global Constitutionalism", in *San Diego International Law Journal* 2009, p. 439 ss. Sul diritto globale v. da ultimo G. PALOMBELLA, *È possibile una legalità globale? Il Rule of law e la governance del mondo*, Bologna, 2012.

³⁷ Queste proposte, e molte altre ancora, sono avanzate dalla A. PETERS, nel quinto capitolo del volume indicato nella nota 35, dedicato alla "Membership in the Global Constitutional Community", p. 153 ss., *passim*.

³⁸ Così J. KLABBERS, "Law-Making and Constitutionalism", in *The Constitutionalization*, cit., p. 81 ss., p. 122.

che nel mondo attuale esistono più di tre miliardi di poveri, due miliardi dei quali vivono addirittura *al di sotto* della soglia di povertà³⁹, per i quali anche la mera sopravvivenza vale certo molto di più di una ipotetica rappresentanza a livello delle istituzioni globali!

La ‘misericordia’ della democrazia come valore fondante di rilievo ‘internazionalistico’ appare in tal modo in tutta la sua evidenza, date le difficili (almeno oggi!) vie d’uscita nazionali, e le velleitarie e utopistiche palingenesi globali. Queste ultime ‘fughe in avanti’ sono espressione, formalmente, come vedremo, della più generale adesione degli autori che le sostengono alla prospettiva anch’essa assai discutibile del ‘Global Constitutionalism’. Ma esse hanno anche verosimilmente un valore ideologico, in quanto tendono ad attribuire agli individui, globalmente considerati, dei nuovi ipotetici diritti ‘istituzionali’ da spendere a livello dell’ordinamento internazionale, proprio nel momento in cui la globalizzazione di stampo ‘neoliberista’ sta facendo ‘strage’ sul piano interno dei loro tradizionali diritti umani⁴⁰.

6. Gli interventi umanitari e l’esportazione della democrazia in Paesi stranieri. Le differenze esistenti tra i regimi normativi in concorso applicabili, e la loro ‘oscillazione’ tra reazioni istituzionali gestite dall’ONU, e reazioni collettive unilaterali da parte degli Stati. La verosimile prevalenza attualmente della prospettiva sanzionatoria su quella finalizzata allo svolgimento di un vero e proprio intervento umanitario

La crisi della democrazia *all’interno* degli Stati produce effetti anche *sul piano esterno* delle relazioni tra essi intercorrenti, rendendo sempre meno ‘legittimi’ gli interventi ‘coercitivi’ volti a ‘esportare’ la democrazia in altri Paesi⁴¹. Essa modifi-

³⁹ V. per questi dati L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, cit., p. 33.

⁴⁰ V., sul *Global Constitutionalism*, *infra*, paragrafo 7. Il carattere ideologico della criticata prospettiva è reso particolarmente visibile dal fatto che proprio nel momento attuale gli Stati sembrano chiamati anche autonomamente ad intervenire per avviare sul piano interno delle politiche economiche in grado di contrastare gli effetti più nocivi della globalizzazione (v. le speranze di J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona* (trad. it.), Torino, 2006) e sostenere l’industrializzazione e l’occupazione (v. sul rilancio non a caso attualmente negli Stati Uniti dei ‘New Keynesians’ per tutti R. SKIDELSKY, *Keynes. The Return of the Master*, London, 2009).

Il ruolo degli Stati è destinato del resto a crescere se vogliono difendersi in prospettiva dalle conseguenze potenzialmente derivanti dalla progettata conclusione dell’accordo di partenariato transatlantico negoziato in gran segreto a partire dal luglio 2013 tra Stati Uniti e Unione europea: v. su di esso L. WALLACH, “Il trattato transatlantico, un uragano che minaccia gli europei”, in *Le Monde diplomatique. Il manifesto*, novembre 2013, p. 4 ss.

⁴¹ V. su tale ultima prospettiva, per tutti, la classica opera di F. FUKUYAMA, *Esportare la democrazia* (trad. it.), Torino, 2005; e, dal punto di vista del diritto internazionale, *Democratic Governance and International Law*, G.H. FOX, B.R. ROTH (eds), Cambridge, 2000; *Democracy and International Law*, R. BURCHILL (ed.), Aldershot, 2006. Come è noto, dopo la soluzione (figlia della ‘Guerra fredda’) mantenutasi per decenni a favore della pari ‘legittimità’ in diritto internazionale delle forme di governo di tutti gli Stati, e del necessario rispetto di esse da parte del medesimo, si è progressivamente imposto, negli anni ‘90, in seguito al crollo dei Paesi socialisti e all’affermarsi dell’egemonia statunitense, l’orientamento per cui il solo modello realmente ‘legittimo’ sarebbe

ca anche (dato il nesso intercorrente tra democrazia e tutela dei diritti dell'uomo) le condizioni di 'svolgimento' degli 'interventi umanitari': e cioè degli interventi destinati a porre termine alle violazioni su larga scala dei diritti dell'uomo da parte di uno Stato straniero, o verificatesi nell'ambito di un 'failed State', come conseguenza della assenza di un governo legittimo in grado di farsi valere. È su tale ipotesi che occorre adesso brevemente soffermarsi⁴².

Come è noto, gli interventi umanitari sono oggetto di un largo dibattito in dottrina. Molteplici sono ancora oggi i punti problematici, e assai controverso è soprattutto quello concernente la legittimità, secondo il diritto internazionale *generale*, degli interventi umanitari condotti *unilateralmente* da singoli o gruppi di Stati, almeno nel caso di paralisi del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Noi abbiamo dato a tale quesito una risposta almeno in principio affermativa, approfondendo la portata di tale soluzione con riguardo soprattutto all'intervento 'umanitario' condotto dagli Stati in Kosovo, nel 1999⁴³.

Recentemente, la questione ha assunto nuovamente una larga attenzione nel dibattito svoltosi con riguardo alla crisi siriana, e alla volontà iniziale degli Stati Uniti di porre in essere un intervento militare, anche *in assenza* di una autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza, per reagire all'impiego di armi chimiche da parte del Governo siriano contro larghi strati della popolazione civile⁴⁴. Tale proposito ha sollevato 'feroci' contrapposizioni (come era già avvenuto nel caso del Kosovo, e, in seguito, con riguardo alla guerra contro l'Iraq,

stato costituito dal sistema rappresentativo democratico (v. per tutti G.H. FOX, *Humanitarian Occupation*, Cambridge, 2008, p. 157 ss., da noi recensito in *Rivista di diritto internazionale* 2010, p. 995 ss.). La promozione della democrazia per tutti e dovunque si è quindi affermata come linea di tendenza prevalente sia nei rapporti tra gli Stati, sia nelle varie operazioni di 'nation building' gestite dalle Nazioni Unite (v. ancora *op. ult. cit.*, p. 41 ss.).

Questo orientamento ha prodotto vari insuccessi in seguito a tentativi di esportazione della democrazia del tutto fasulli e/o ideologici (si pensi ai casi dell'Iraq e dell'Afghanistan), e a operazioni di *post-conflict peace-building* dell'ONU fondamentalmente finalizzate al solo svolgimento all'estero di... libere elezioni! (v. su quest'ultimo aspetto il nostro "Il *peace-keeping* nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria", in *Rivista di diritto internazionale* 1996, p. 5 ss., p. 27 ss.).

I modelli di esportazione della democrazia sono stati quindi, se così può dirsi, assorbiti e sostituiti dagli interventi umanitari. Resta comunque vero che, nel campo limitato di loro ancor oggi eventuale applicazione (si pensi alle condizionalità 'democratiche' imposte ai Paesi in via di sviluppo dall'Unione europea: *ante*, nota 30) un riferimento al rispetto della democrazia all'estero si comprende attualmente ancor meno che in passato, data la grave crisi della medesima all'interno degli Stati che hanno l'ambizione di 'esportarla' in altri Paesi!

⁴² La letteratura sugli interventi umanitari è letteralmente sterminata. Per alcuni riferimenti bibliografici meno recenti v. P. PICONE, "La 'guerra del Kosovo' e il diritto internazionale generale", in *Rivista di diritto internazionale* 2000, p. 309 ss., p. 351 ss., nota 77, e *passim* (scritto riprodotto in *Comunità internazionale*, cit., p. 321 ss.); e, per la letteratura più recente, i riferimenti in G.H. FOX, *Humanitarian Occupation*, cit., p. 196 ss.

⁴³ V. il nostro "La 'guerra del Kosovo'", cit., p. 337 ss.

⁴⁴ V. in argomento D. FABBRI, F. PETRONI, "Parole come armi (chimiche)", in *Guerra mondiale in Siria. LiMes* 2/2013, p. 109 ss.

nel 2003), fino a quando gli Stati Uniti, a causa dell'opposizione della Russia, e soprattutto per la mancanza di sostegno 'attivo' da parte dei loro tradizionali alleati, hanno acconsentito ad una soluzione 'diplomática' benedetta dall'ONU⁴⁵.

A nostro avviso, questo continuo e ricorrente contrasto di posizioni è dettato da considerazioni spesso solo politiche, se sono gli Stati a sostenerle, o, nella pubblica opinione, da valutazioni addirittura ideologiche. Si dimentica infatti, attribuendo all'ONU un ruolo così assorbente, che i 'canali' attualmente esistenti per condurre un intervento umanitario sono in realtà tre, tra loro strettamente interconnessi e concorrenti. Il *primo* è appunto quello 'riconciliabile' ad una autorizzazione all'uso della forza da parte del Consiglio di sicurezza dell'ONU, per reagire ad una minaccia alla pace⁴⁶. Tale uso della forza non si sottrae, per esprimere una valutazione 'realistica', alla possibile dimostrazione che l'intervento sia poi però in realtà condotto autonomamente (e quindi senza alcun reale controllo da parte dell'Organizzazione) dagli Stati che accettano di intervenire⁴⁷. Il *secondo* canale è quello ricavabile dal diritto internazionale generale, e risulta oggi regolato in termini più specifici dal Progetto finale di codificazione della responsabilità degli Stati adottato dalla Commissione del diritto internazionale, nel 2001, che ammette, per la reazione ai crimini internazionali⁴⁸ (come quello costituito dalla violazione su larga scala al proprio interno da parte di uno Stato dei diritti dell'uomo), una reazione *unilaterale* 'collettiva', da parte potenzialmente di tutti gli Stati, nei confronti dello Stato autore dell'illecito⁴⁹. Il *terzo* è invece costituito

⁴⁵ Ci riferiamo alla nota risoluzione 2118 (2013), adottata dal Consiglio di sicurezza il 27 settembre 2013, che qualifica l'impiego di armi chimiche in Siria come una minaccia contro la pace e la sicurezza internazionale, sottolinea che «ceux qui y ont recours devront répondre de leurs actes», e aderisce al programma di distruzioni e di messa sotto controllo internazionale di tali armi in conformità al «cadre de référence» adottato a Ginevra da Stati Uniti e Russia il 14 settembre 2013.

⁴⁶ V. P. PICONE, "Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale", in *Rivista di diritto internazionale* 2005, p. 5 ss. (e ora in *Comunità internazionale*, cit., p. 443 ss.), che organizza in forma sistematica anche vari spunti e soluzioni presenti in lavori precedenti.

⁴⁷ Si tratta di un aspetto, sul quale ci siamo soffermati varie volte già dalla metà degli anni '90, al quale la dottrina resta per lo più insensibile, a causa di un programmatico e conformistico rispetto 'sempre e comunque' dell'autorità dell'ONU: ma la mancanza di confronto con la nostra posizione è sempre più ingiustificata e incomprensibile, dato che, in seguito anche al continuo 'aumento' dei poteri dell'ONU (anche non conformi al dettato statutario!) sono ormai sempre più numerose le autorizzazioni che si limitano a dare una 'legittimazione' solo esterna a interventi condotti in realtà unilateralmente da uno o, generalmente, più Stati.

⁴⁸ Com'è noto, tale Progetto non è ancora stato adottato da uno strumento formalmente vincolante. La sua rilevanza normativa è comunque indiscutibile, dato che riposa sull'autorità di un negoziato durato oltre cinquanta anni, ed è per sua natura suscettibile, in quanto opera di codificazione, di dar vita a comportamenti assumibili dagli Stati in conformità alle sue previsioni.

⁴⁹ V. ampiamente sul punto il nostro "Le reazioni collettive", cit., *passim*, e soprattutto p. 7 ss., p. 11 ss. Si noti che, ai sensi dell'art. 41 del Progetto, sono primariamente gli Stati che sono chiamati collettivamente a reagire all'illecito *erga omnes* in causa, per porre fine al medesimo. Come sottolineiamo a p. 12, una tale reazione collettiva *unilaterale* andrà considerata *ammissibile* quando raggiunga, nelle forme ivi previste, il consenso di una larga maggioranza di Stati (generalmente

dal nuovo istituto della 'responsibility to protect' (RtP), che pretende di dar vita ad una regolamentazione autonoma e completa della materia che assorba e 'canalizzi' istituzionalmente all'interno dell'ONU i tradizionali interventi umanitari, sulla base di una norma emergente di diritto internazionale⁵⁰: ma tale norma è solo presunta, in quanto, a tacer d'altro, sarebbe di per sé idonea a legittimare in realtà i soli interventi... da parte delle Grandi Potenze!⁵¹

I tre regimi normativi si intersecano come abbiamo detto reciprocamente tra loro, al punto da sollevare il dubbio che la concorrente regolamentazione da parte di essi del medesimo fenomeno sia stata voluta per consentire la massima libertà agli Stati di adottare il regime più adatto al singolo caso di specie. Essi sollevano comunque anche dei problemi in fondo simili, pur se regolati in modo differente. Tutti e tre si basano infatti sull'esistenza, affinché l'intervento possa essere legittimamente effettuato, di un largo consenso da parte degli Stati egemoni. Nel primo, il consenso riguarda (affinché sia possibile un'autorizzazione) i cinque membri permanenti del Consiglio dotati del potere di veto; nel secondo, esso è implicito nel fatto che una reazione unilaterale 'collettiva' è tale solo se raccoglie, anche se magari in modo tacito, l'adesione da parte delle forze prevalenti idonee a rappresentare la posizione dell'intera Comunità internazionale⁵²; nel terzo, il 'dovere' di intervento è posto in principio a carico potenzialmente di tutti gli Stati, anche se poi si afferma che solo le Grandi potenze sono in realtà... chiamate ad intervenire!⁵³

Ma in tutti e tre i regimi è anche presente, anche se con 'ripartizioni' differenti, una concorrente 'alternanza' tra istituzionalismo e unilateralismo. Nel *primo* regime l'unilateralismo sopravviene infatti, come possibilità, almeno per vari autori, quando, come abbiamo detto, il Consiglio di sicurezza *non* sia in grado di operare⁵⁴; nel *secondo*, esso costituisce la soluzione addirittura normale, quando un consenso tra tutti gli Stati (o, di nuovo, tra gli Stati egemoni) venga raggiunto in concreto: e lascia spazio solo dopo, in seguito all'insuccesso di tale prospettiva, all'eventuale intervento dell'ONU⁵⁵; nel terzo, pur essendo la 'responsibility to protect' imputabile alla «international community through the United Nations», anche i singoli Stati conserverebbero, per molti autori (nel silenzio dei testi 'ufficiali'), il potere di condurre in ultima istanza degli interventi umanitari unilatera-

comprensiva degli Stati 'egemoni') rappresentativa dell'orientamento espresso dalla stessa Comunità internazionale.

⁵⁰ V. per tutti C. VERLAGE, *Responsibility to Protect*, Tübingen, 2009 (da noi recensito in *Rivista di diritto internazionale* 2010, p. 287 ss.); e, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, "Le reazioni collettive", cit., p. 36 ss.

⁵¹ V. *op. ult. cit.*, p. 38, nota 91.

⁵² V. già *ante*, nota 49.

⁵³ V. già *ante*, la nota 51.

⁵⁴ Si tratta della soluzione che ci ha consentito a suo tempo di ammettere *almeno in partenza* la liceità dell'intervento unilaterale in Kosovo: v. ancora riassuntivamente il nostro "Le reazioni collettive", cit., p. 28 ss.

⁵⁵ V. ancora ampiamente *op. ult. cit.*, p. 32 ss.

li, quando ancora una volta il Consiglio di sicurezza (e gli altri organi ‘competenti’ dell’ONU) non siano in grado di operare⁵⁶.

Il punto di maggior divergenza tra i tre regimi normativi in causa (e soprattutto tra il primo e il secondo di essi) è invece dato dal fatto che essi consentono, sia pure implicitamente, di ricostruire in modo differente le *condizioni* (o almeno *alcune* delle condizioni) sulla cui base si possono alla stregua di essi condurre degli interventi umanitari. Col regime delle autorizzazioni, infatti, gestito in partenza dal sistema dell’ONU, è facile ipotizzare (analogamente a quanto si *dovrebbe* verificare nell’ambito della ‘responsibility to protect’!) che l’intervento umanitario ‘autorizzato’ debba tendere (e quindi anche limitarsi!) a salvaguardare in principio le vite e le condizioni degli uomini, venendo quindi in seguito necessariamente ‘completato’ da operazioni di ‘post-conflict peace-building’, idonee a ricostruire in prospettiva, nel Paese in causa, migliori condizioni di sviluppo, di democrazia e di tutela dei diritti umani⁵⁷. Nel caso di un intervento gestito unilateralmente da più Stati per reagire all’illecito *erga omnes* derivante dalle violazioni su larga scala dei diritti dell’uomo commesse da uno Stato straniero, l’intervento si configura invece tecnicamente e in principio come una sanzione, e si presta per ciò stesso alle reazioni più varie (e quindi a condizioni di svolgimento largamente differenziate)⁵⁸.

Questa differente ‘qualificazione’ dei possibili obiettivi degli interventi umanitari acquista un rilievo importante ai fini del discorso che stiamo svolgendo. Noi riteniamo infatti che, allo stato, la seconda prospettiva sia verosimilmente destinata a svilupparsi maggiormente a scapito della prima: e ciò anche a prescindere dal fatto che un’eventuale competenza in partenza dell’ONU (incentrata sull’esistenza una minaccia alla pace) finirebbe oggi tendenzialmente con l’incanalarsi ed essere assorbita nell’ambito della prospettiva della ‘responsibility to protect’, dai contorni a nostro avviso del tutto vaghi e insoddisfacenti⁵⁹.

⁵⁶ V. ancora C. VERLAGE, *Responsibility*, cit., p. 293 ss., che aderisce (v. p. 269) alle posizioni di quegli studiosi che ritengono che l’affermarsi della ‘responsibility to protect’ dimostri ormai retroattivamente *de lege lata* la liceità dell’intervento della NATO in Kosovo nel 1999! V. anche la nostra recensione, cit., *passim*.

⁵⁷ Nella prospettiva della ‘responsibility to protect’, intesa comunque a disciplinare più in dettaglio gli interventi umanitari nell’ambito del sistema dell’ONU, è noto che la ‘responsibility to react’, pur costituendo il momento centrale di ogni intervento, si salda strettamente con la ‘responsibility to prevent’ (v. ancora C. VERLAGE, *op. cit.*, p. 333 ss.) e soprattutto con la ‘responsibility to rebuild’ (v. ancora *op. ult. cit.*, p. 342 ss.).

⁵⁸ Il carattere in realtà di una ‘sanzione’ (conclusasi non a caso col mutamento di regime e l’uccisione di Gheddafi!) è attribuibile a nostro avviso all’intervento militare che è stato condotto contro la Libia, malgrado le mistificazioni che hanno indotto molti autori a parlare di esso come del primo intervento in cui si sarebbe attuata una ipotesi di ‘responsibility to protect’! V. su di esso P. PICONE, “Considerazioni sulla natura della risoluzione del Consiglio di sicurezza a favore di un intervento ‘umanitario’ in Libia”, in questa *Rivista* 2011, p. 213 ss.

⁵⁹ Si noti che la ‘responsibility to protect’, dati gli insuccessi finora registrati (v. “Le reazioni collettive”, cit., p. 41, nota 103), ha prodotto *forse* allo stato, sul piano degli indirizzi emergenti nella nostra materia, l’unico risultato di irrobustire l’orientamento a favore di un intervento umanitario, per ‘proteggere’ la popolazione civile, anche nel corso di una guerra civile.

La probabile prevalenza della prospettiva 'sanzionatoria' (che certo 'taglia' ingiustamente alla radice gli aspetti più nobili di un intervento umanitario) trova una conferma nelle dichiarazioni rese dagli Stati Uniti nel recente caso della Siria, dove un intervento (non a caso definito militare) si ricollegava all'inizio decisamente alla necessità di reagire all'illecito commesso dalla Siria con misure di carattere punitivo (applicabili anche contro lo stesso Capo del governo siriano). Non è un caso quindi che la soluzione 'diplomática' si sia concentrata sulla 'rinuncia' e la 'messa sotto controllo' delle armi chimiche del Governo siriano, mentre per il resto la guerra civile continua a produrre indisturbata distruzioni e morti nel Paese.

Va comunque sottolineato, da un punto di vista più generale, che la potenziale prevalenza della prospettiva 'sanzionatoria' sembra verosimile anche alla luce dei nuovi orientamenti recessivi imposti dalla crisi economica al sistema-mondo attuale.

Da una parte, infatti, è sempre meno credibile che degli Stati, che vedono profondamente deteriorata al proprio interno la democrazia, a causa (anche) dei limiti di spesa imposti dalla crisi economica, siano propensi ad affrontare dei costi per esportarla all'estero, finanziando direttamente o indirettamente una operazione di *peacekeeping* guidata dall'ONU, se la medesima *deve* essere anche finalizzata a restaurare condizioni sociali di maggiore eguaglianza tra i soggetti, con riguardo al godimento dei diritti umani (e di quelli economico-sociali in particolare). E ciò soprattutto quando l'esportazione della democrazia riguarda Paesi di per sé assai lontani dai valori liberaldemocratici occidentali⁶⁰. Dall'altra, gli Stati, venendo sempre più privati del potere di svolgere autonome iniziative di assistenza economica dai limiti di 'spesa' indicati, tendono a sostituire tale attività con rapidi interventi orientati soprattutto sul piano strettamente militare, che hanno il vantaggio di consolidare all'interno un ceto militare generalmente 'alleato' delle forze di governo, e di poter compensare in futuro i costi delle operazioni con i ricavi derivanti dalla riaffermazione all'esterno della propria egemonia e dai profitti derivanti dall'attività dell'industria militare. La coercizione, da parte di chi può permettersela, è l'altra faccia della miseria economica che affligge il mondo attuale!⁶¹

⁶⁰ È sulla base delle considerazioni indicate che va probabilmente spiegato il sostanziale insuccesso della *Peacebuilding Commission*, un organo sussidiario sia del Consiglio di sicurezza che dell'Assemblea generale, istituito nel 2005 attraverso due risoluzioni dal contenuto identico, ma poi sottoposto ad una revisione nel 2010 (un anno, si noti, di grave crisi finanziaria globale!), che ne ha definitivamente ridimensionato le potenziali attività (che prevedevano, è chiaro, forti interventi di assistenza economica): v. in argomento F. BATTAGLIA, "La Commissione per il consolidamento della pace: l'attività svolta e le prospettive di rilancio", in *Gestione internazionale delle emergenze globali*, cit., p. 75 ss.

⁶¹ Importanti considerazioni sul punto si trovano ora in D. HARVEY, *La guerra perpetua* (trad. it.), Milano, 2006, che, a p. 68 ss., sottolinea il rapporto a suo tempo esistente tra l'unilateralismo di Bush e l'affermazione di una 'egemonia' statunitense basata sull' 'imbattibile potenza militare'. V. però, per un approfondimento dell'intera questione al momento attuale, M. NAIM, *La fine del potere*, Milano, 2013, soprattutto p. 161 ss.

7. Le critiche al modello interstatale ‘orizzontale’ di Westfalia, e il moltiplicarsi degli orientamenti concettuali tendenti a ricostruire l’ordinamento internazionale come un ordinamento verticale ‘panumano’, indirizzato direttamente agli individui. I differenti modelli assunti dal c.d. ‘Global Constitutionalism’ e il carattere puramente ideologico della ‘centralità’ attribuita a livello internazionale agli individui. I termini reali della ricostruzione della costituzione materiale dell’ordinamento internazionale, e il ruolo svolto in tale prospettiva dalle norme produttive di obblighi *erga omnes*

La prospettiva complessiva che sta alla base delle concezioni ‘avveniristiche’, quanto alla posizione spettante agli individui nell’ordinamento internazionale, avanzate da una parte della dottrina (e illustrate sinteticamente in precedenza)⁶², è evidentemente espressiva di un orientamento più generale, che ritiene ormai superato il modello interstatale ‘orizzontale’ di Westfalia, e ricostruisce l’attuale ordinamento internazionale (pur registrando una fase di sviluppo ancora ‘in divenire’) come un ordinamento verticale ‘panumano’, nel quale gli individui sarebbero gli «ultimate international legal subjects», e l’umanità (e non la sovranità) «the ultimate normative source of international law»⁶³. Alla base di questo ‘nuovo ordinamento internazionale’ vi sarebbe un assetto normativo ispirato da una sorta di ‘Global Constitutionalism’, le cui caratteristiche vengono implicitamente ricavate dai principi costituzionaldemocratici di stampo liberale classico, per cui gli «international citizens» opererebbero nell’ambito di una «universal constitutional democracy», i soggetti privati potrebbero far valere direttamente la responsabilità internazionale degli Stati e delle organizzazioni internazionali, queste ultime dovrebbero rinunciare ai sistemi esistenti di privilegio a favore di alcuni Stati (dal potere di veto, al ‘voto’ basato sul criterio della ponderazione, e così via), e i trattati istitutivi delle medesime dovrebbero in principio tendere all’applicazione all’interno di esse di «constitutionalist principles, such as the rule of law, checks and balance, human rights protection, and possibly also democracy»; e così via⁶⁴.

Questa prospettiva è, non occorrono molte parole per dimostrarlo, del tutto illusoria e in contrasto con la realtà⁶⁵. Come abbiamo già sottolineato in prece-

⁶² V. *ante*, paragrafo 5.

⁶³ Così A. PETERS, “Membership in Global Constitutional Community”, cit., p. 153 ss., p. 155.

⁶⁴ V. ancora *op. ult. cit.*, *passim* (e p. 204, per il passo in ultimo riportato). V. anche p. 168 ss., per la parte dedicata all’«emergence of international individual rights beyond human rights». Una sintesi delle posizioni espresse dall’a. si trova nella nostra recensione, cit. nella nota 35, p. 299 ss. Di importanza centrale è anche l’affermazione, cara al pensiero anglosassone, secondo cui gli «States – as international legal subjects» sarebbero «constituted» (e non invece presupposti!) dal diritto internazionale (p. 179).

⁶⁵ L’errore, almeno a nostro avviso, delle impostazioni per così dire ‘unitarie’ del ‘diritto globale’ è quello di pretendere un po’ ingenuamente di poter inglobare nel medesimo anche il diritto internazionale (v. ad es. S. CASSESE, *Il diritto globale*, cit., p. 133: «il diritto internazionale... ha carattere volontaristico, contrattuale, non gerarchico»; «l’ordine giuridico globale si fonda su di esso, ma lo supera!»). In realtà l’ordinamento internazionale ha, per le sue caratteristiche (relativamente soprattutto ai procedimenti di accertamento e di attuazione del medesimo), una sua evidente ‘auto-

denza, i soggetti privati non esercitano allo stato, con un rilievo formale autonomo, né potrebbero farlo, alcuna funzione di creazione, accertamento o garanzia delle norme internazionali; e sembrano in prospettiva destinati ad avere un rilievo ancora *minore*, in considerazione della loro crescente situazione di impoverimento, della impossibilità (a causa della disuguaglianza sociale) di equipararne e/o di livellarne le condizioni di attività (e quindi di rappresentanza) in quanto presunti nuovi 'attori sociali globali', della perdita continua di diritti un tempo acquisiti, della precarietà della loro vita umana e sociale (precarietà che certo impedisce, se non si vuol cadere nel ridicolo, di configurarli quasi come dei nuovi 'potentati' del sistema-mondo attuale!). La prospettiva illustrata commette inoltre più tecnicamente ancora l'errore di ricostruire i valori del 'Global Constitutionalism' rifacendosi per analogia a soli valori del *costituzionalismo* statale, e cioè a quello specifico «movimento politico, filosofico, culturale volto alla conquista di documenti costituzionali improntati a principi liberali o liberaldemocratici»⁶⁶: mentre non ci si pone proprio in partenza, come vedremo, il problema di verificare quale sia in realtà la *costituzione* effettiva dell'ordinamento internazionale, e cioè il complesso delle norme fondamentali e/o superiori (e delle correlate istituzioni), che vadano effettivamente poste al vertice dell'ordinamento⁶⁷.

Accanto alla concezione del 'Global Constitutionalism', che tende a ricostruire in modo unitario la costituzione dell'ordinamento internazionale, vi è poi una seconda prospettiva (molto articolata e differenziata al suo interno) che, sempre al fine di dar rilievo all'attività 'internazionale' degli individui, afferma l'esistenza, nell'ambito dell'attuale ordinamento internazionale, di *due* comparti normativi distinti, l'uno avente la tradizionale struttura di un ordinamento a efficacia 'orizzontale', volto a regolare i rapporti tra gli Stati; l'altro operante invece in modo 'verticale', e idoneo a regolare direttamente gli individui⁶⁸. Queste diverse concezioni, ispirate molto spesso al modello dei rapporti intercorrenti tra gli Stati membri e l'Unione europea, sono tutte improntate, sul versante dell'analisi dei

nomia', normativa e strutturale, che rende impossibile confonderlo e/o assimilarlo agli innumerevoli 'regulatory regimes ultrastatali' (v. ancora *op. ult. cit.*, p. 143) aventi ad oggetto il comportamento e i rapporti degli attori della 'società civile internazionale'.

L'erroneità della prospettiva consistente nel voler ampliare la sfera di applicabilità del diritto internazionale a settori e/o ambiti di relazioni sociali tra 'privati' che *non* lo riguardano si fa comunque sempre più strada nella recente dottrina: v. per tutti, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, J. D'ASPREMONT, "The Doctrinal Illusion of the Heterogeneity of International Lawmaking Process", in *Select Proceedings of the European Society of International Law*, vol. II, H. RUIZ FABRI, R. WOLFRUM, J. GOGOLIN (eds), Oxford, 2010, p. 297 ss.; G. PALOMBELLA, *È possibile una legalità globale?*, cit., p. 151 («Il *global law* non sostituisce il diritto internazionale...»), e soprattutto p. 157 ss.

⁶⁶ Così A. BARBERA, "Intervento", in *La costituzione materiale. Percorsi culturali e attualità di un'idea*, A. CATELANI, S. LABRIOLA (a cura di), Milano, 2001, p. 43 ss., p. 43.

⁶⁷ V. ancora la nostra recensione cit. nella nota 35, p. 302 ss.

⁶⁸ Varie ricostruzioni nel senso in ultimo indicato si ritrovano negli scritti contenuti nel volume *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*, J.L. DUNOFF, J.P. TRACHTMANN (eds), Cambridge, 2009, da noi recensito in *Rivista di diritto internazionale* 2011, p. 673 ss.

processi costituzionali, al c.d. 'legal pluralism'⁶⁹. Ma tale pluralismo, si noti, risulta affermato in accezioni diverse, che non producono risultati del tutto coincidenti. A volte, infatti, si postula formalmente l'esistenza di due distinte 'società' regolate dal diritto internazionale, quella degli Stati e quella (panumana) degli individui; altre volte, invece, si accenna confusamente (almeno a nostro avviso!) alla possibile sovrapposizione (orizzontale o verticale), delle singole costituzioni regolatrici di comunità diverse, lasciando però del tutto aperto il 'ventaglio' delle comunità da prendere in considerazione. Ma entrambe le posizioni sollevano serie critiche⁷⁰. La prima si basa infatti ancora una volta su una insufficiente distinzione tra le nozioni di 'società civile internazionale' e di 'comunità' internazionale; la seconda si limita invece a condurre alle estreme conseguenze le posizioni concettuali di Teubner, prestandosi a conclusioni che sono spesso del tutto insuscetibili di una verifica reale⁷¹.

La verità è che l'affermazione di un livello di efficacia 'verticale' dell'ordinamento internazionale, operante (in generale o in un settore specifico della materia) direttamente nei confronti degli individui, oltre a scontrarsi di per sé con le difficoltà teoriche già indicate, riposa su una esigenza che nasce da una critica in fondo ingiustificata al sistema di Westfalia. Tale sistema era all'inizio troppo rigido, perché si configurava in modo quasi 'assoluto' la stessa concezione presupposta della sovranità degli Stati. Ma esso ha fatto registrare nel corso del tempo tali e tanti mutamenti e arricchimenti normativi (col sorgere delle Nazioni Unite; l'affermarsi di organizzazioni dotate di caratteristiche di supremazia in settori e-

⁶⁹ Il 'legal pluralism' è analizzato in un lungo saggio da M. KUMM, "The Cosmopolitan Turn in Constitutionalism: On the Relationship between Constitutionalism in and beyond the State", in *Ruling the World?*, cit., p. 258 ss. Esso è influenzato dal «cosmopolitan paradigm» (v. ante, paragrafo 3), e si propone di analizzare in modo unitario le «institutions, procedures, and decisions of public authorities» (p. 263), al fine di ricostruire la «basic structure of the legal world as a whole» (p. 266, il corsivo è nostro). Questa prospettiva unitaria, basata su criteri valutativi differenti da quelli professati dal costituzionalismo statale (proporzionalità, sussidiarietà, trasparenza, partecipazione, e così via), consentirebbe di superare la tradizionale contrapposizione tra monismo e dualismo, così da dare prevalenza a seconda dei casi al diritto interno o al diritto internazionale, attraverso un bilanciamento dei valori volta a volta in causa (p. 273 ss.). L'a. sottolinea a tal fine la centralità dell'«idea of free and equals governing themselves through and by the law» (p. 323), non tenendo conto ancora una volta in modo realistico dello stato 'miserevole' sul piano interno di molte delle stesse democrazie liberali!

Per ulteriori approfondimenti, relativi all'affermarsi del «legal pluralism» nei rapporti tra Stati e Unione europea, v., sempre nel volume in ultimo indicato, i saggi rispettivamente di D. HALBERSTAM, p. 326 ss.; e di M. POIARES MADURO, p. 356 ss.

⁷⁰ Per un maggiore approfondimento di tali impostazioni, v. la nostra recensione cit. nella nota 67, p. 682 ss., e *passim*.

⁷¹ V., ad esempio, per un'affermazione non suscettibile a nostro avviso di reali e comunque chiare applicazioni, S. BESSON, "Whose Constitution(s)? International Law, Constitutionalism, and Democracy", in *Ruling the World?*, cit., p. 381 ss., p. 406: la «constitutionalization of international law» darebbe vita ad una «multilateral and multilevel political community», che andrebbe «understood as a pluralistic community of communities and as a hybrid community of states and individuals»!

conomici assai rilevanti⁷²; e il moltiplicarsi delle situazioni di egemonia degli Stati produttive di effetti almeno indiretti di carattere normativo, spesso coperti dal velo del 'soft law', e così via), da non aver bisogno della... finzione della soggettività internazionale degli individui⁷³, per affermare l'esistenza di momenti e/o livelli di 'global governance' quantomeno informali, riconducibili alla superiore 'autorità' della Comunità internazionale.

Va comunque sottolineato, a conferma di quanto diciamo, che, al di là dei fenomeni considerati, è possibile ormai ammettere, anche nell'ambito del tradizionale ordinamento giuridico internazionale (influenzato ancora a nostro avviso dalle originarie caratteristiche del sistema di Westfalia, e quindi operante come un ordinamento destinato a regolare i rapporti tra gli Stati, in quanto enti indipendenti e sovrani, e non la società globale degli individui)⁷⁴, l'esistenza ormai di un comparto caratterizzato dall'affermarsi di un vero e proprio processo di 'verticalizzazione *normativa*' del potere sugli Stati della Comunità internazionale⁷⁵. Questo comparto, come andiamo ormai sostenendo da tempo, si è sviluppato, a partire dagli anni '70 del secolo scorso, in seguito al 'formarsi' delle norme produttive di obblighi *erga omnes* degli Stati, presenti ormai con varia intensità in tutti i settori della materia. Tali obblighi si configurano, secondo la sintetica definizione datane in un celebre *obiter dictum* dalla nota sentenza della Corte internazionale di giustizia del 1970 nel caso della *Barcelona Traction* (e poi dal loro approfondimento nell'ambito della discussione svoltasi, al fine di fondare la distinzione tra delitti e crimini degli Stati, durante tutta la storia della codificazione della responsabilità internazionale da parte della Commissione del diritto internazionale, conclusasi con il Progetto adottato dalla medesima nel 2001), come degli obblighi derivanti da una particolare categoria di norme *primarie* dell'ordinamento internazionale che, per tutelare determinati beni, valori e/o interessi della Comunità internazionale 'nel suo insieme', attribuiscono almeno in principio a *tutti* gli Stati, operanti *uti universi* per conto della medesima, e quindi in una posizione 'superiore' rispetto ai singoli Stati, il compito e il correlativo po-

⁷² V. *ante*, paragrafo 4.

⁷³ V. per tutti J. VERHOVEN, "Considérations sur ce qui est commun. Cours général de droit international public", in *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 334, 2008, p. 9 ss., p. 103, che, con riguardo alla soggettività internazionale dell'individuo, sottolinea: «[l']affirmation de leur qualité de sujet de droit international a peut-être une portée symbolique, elle ne modifie pas leur condition juridique. Si l'affirmation n'ajoute rien, la négation ne retranche rien non plus»; e ancora le considerazioni da noi svolte nella recensione cit. nella nota 35, p. 303 ss.

⁷⁴ V. per tutti, per il persistente rilievo dello «state-centered model», G.H. FOX, *Humanitarian Occupation*, cit., p. 142 ss.

⁷⁵ L'affermazione da parte nostra di tale 'verticalizzazione *normativa*', che tanti equivoci ha sollevato all'inizio in parte della dottrina italiana, rimonta ad un saggio pubblicato ormai *trenta* anni fa! V. infatti P. PICONE, "Obblighi reciproci e obblighi *erga omnes* degli Stati nel campo della protezione dell'ambiente marino dall'inquinamento", in *Diritto internazionale e protezione dell'ambiente marino*, V. STARACE (a cura di), Milano, 1983, p. 15 ss., p. 25 ss. (ora in P. PICONE, *Comunità internazionale*, cit., p. 1 ss.).

tere di garantirne collettivamente l'attuazione (in via diretta, o tramite reazioni successive alla loro eventuale violazione)⁷⁶.

Malgrado le 'fughe in avanti' della dottrina verso la società 'panumana' degli individui, sono proprio i comparti normativi in ultimo indicati (caratterizzati dalla presenza di situazioni di egemonia degli Stati, o riconducibili all'esistenza di obblighi *erga omnes*) a dover essere a nostro avviso ulteriormente approfonditi, se si intende ricostruire il modo di essere 'reale' della costituzione (o, se si vuole della costituzione materiale) dell'ordinamento internazionale⁷⁷.

ABSTRACT. Financial Capitalism and New Trends of the International Legal Order

This paper aims at examining some of the effects indirectly produced by the current economic crisis on several general normative trends, which were typical of the traditional international legal order. After the introduction, devoted to the main economic causes of the crisis (above all, the progressive development of global financial activities during the last thirty years, the growing and now intolerable inequalities between the rich and the poor of the world, etc.), the author considers the effects concerning: *a*) the new features assumed by cosmopolitanism as a normative theory of justice; *b*) the peculiar role performed by some economic organizations in the interest of the world system 'as a whole'; *c*) the new relationship between States and individuals in the existing democracies; *d*) the different and concurring modalities for the conduct of an humanitarian intervention abroad; *e*) the normative 'supremacy' of the International Community due to the existence of *erga omnes* obligations of States.

Keywords: financial capitalism; cosmopolitanism; human rights; democracy; humanitarian intervention; obligations *erga omnes*.

⁷⁶ V. adesso per una trattazione sistematica di tali norme, sia pur sviluppata attraverso vari saggi susseguiti nel tempo, P. PICONE, *Comunità internazionale*, cit. Per le questioni lasciate ancora necessariamente in sospenso, occorrerà attendere gli ulteriori approfondimenti da parte sia della prassi sia della dottrina, possibili tuttavia solo a patto che si abbandoni definitivamente (come noi stiamo da anni sostenendo, con l'adesione ormai di non pochi autori) la fuorviante ed erronea assimilazione, accolta dal Progetto finale sulla responsabilità degli Stati, tra norme di *jus cogens* e norme produttive di obblighi *erga omnes*: v. su tale necessaria distinzione da ultimo P. PICONE, "La distinzione tra *jus cogens* e obblighi *erga omnes*", ivi, p. 575 ss. Solo la distinzione indicata consente infatti di comprendere che le norme produttive di obblighi *erga omnes*, in quanto autonome norme *primarie*, possono a seconda dei casi costituire delle norme inderogabili o invece derogabili; avere un contenuto strettamente precettivo o meramente programmatico; tradursi addirittura in varie e articolate forme di *soft law*, ecc., e ricollegare poi a tali diverse categorie di ipotesi, in caso di loro violazione, le peculiari forme di reazione.

⁷⁷ V. da ultimo per una articolata adesione anche A. LIGUSTRO, "Il dibattito sul costituzionalismo globale e quello sulla costituzionalizzazione del diritto internazionale: prospettive a confronto", in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2013, p. XVII ss.