

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DEL MOLISE**

**CAMPOBASSO**



**DIPARTIMENTO GIURIDICO**

**CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN INNOVAZIONE E GESTIONE DELLE  
RISORSE PUBBLICHE**

**CURRICULUM B) - “GOVERNO E RELAZIONI INTERNAZIONALI”**

**CICLO XXXIII**

**Settore Scientifico-Disciplinare: Diritto Internazionale (IUS/13)**

*Organizzazioni Finanziarie Internazionali, Gestione delle Crisi del Debito Sovrano Estero e  
Rispetto dei Diritti Umani*

**Tutor:**

**Chiar.ma Prof.ssa Maria Rosaria MAURO**

**Coordinatore:**

**Chiar.mo Prof. Giovanni CERCHIA**

**Candidato:**

**Dott. Tobia COLLÀ RUVOLO**

**Matricola: 160503**

**ORGANIZZAZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI, GESTIONE  
DELLE CRISI DEL DEBITO SOVRANO ESTERO E RISPETTO DEI  
DIRITTI UMANI**

**Introduzione.....6**

**Capitolo I:**

**I soggetti competenti per la gestione delle crisi economico-finanziarie**

1. La gestione delle crisi del debito sovrano: considerazioni introduttive .....	11
2. La nozione di debito sovrano estero e il ruolo dello Stato debitore .....	12
3. Il ruolo delle organizzazioni internazionali .....	17
4. Il Fondo Monetario Internazionale .....	21
5. La Banca Mondiale .....	28
5.1. La Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS) .....	29
5.2. <i>L'International Development Assosiation</i> (IDA) .....	32
6. Altri attori coinvolti nella gestione delle crisi del debito sovrano .....	34
6.1. I vertici economici .....	35
6.2. Il Club di Parigi e il Club di Londra .....	41
6.3. I fondi sovrani .....	45
6.4. Le agenzie di rating	

.....	46
7. Esempi di cooperazione internazionale nella gestione delle crisi del debito sovrano: L'HIPC <i>Initiative</i> e la MDRI	48

## **Capitolo II:**

### **Il principio di condizionalità e la sua applicazione nelle crisi del debito sovrano estero**

1. Il principio di condizionalità: origine ed evoluzione	52
2. Alcuni esempi di intervento delle organizzazioni finanziarie internazionali nelle crisi del debito sovrano degli Stati	61
2.1. La crisi del debito sovrano in America latina: il caso del Messico	61
2.2. Il caso della Russia	65
2.3. Il caso dell'Argentina	68
3. Il ruolo dell'Unione europea nella gestione della crisi economico-finanziaria del 2008/2010	70
3.1. Il Piano di aiuti per la Grecia del 2010	75
3.2. il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria	76
3.3. il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria	78
3.4. il Meccanismo Europeo di Stabilità e la concessione dei prestiti subordinata alla stretta condizionalità	80

4. L'intervento congiunto dell'Unione europea e del Fondo Monetario Internazionale per risolvere la crisi del debito sovrano estero degli Stati europei: l'istituzionalizzazione di una vecchia cooperazione	83
5. L'erogazione dei prestiti a favore degli Stati euro e l'applicazione delle misure di austerità	94

### **Capitolo III:**

#### **La responsabilità delle organizzazioni internazionali per la violazione di norme in materia di diritti umani**

1. Alcune considerazioni introduttive sulla soggettività e sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali	101
2. Il Progetto di Articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali del 2011	105
3. L'illecito internazionale alla luce del Progetto di Articoli sulla Responsabilità delle Organizzazioni Internazionali del 2011	112
4. Il rapporto tra la responsabilità degli Stati e quella delle organizzazioni internazionali	119
5. La responsabilità delle organizzazioni internazionali per la violazione dei diritti umani- profili generali	130

### **Capitolo IV**

#### **Politiche di *austerità* e rispetto dei diritti umani**

1. L'impatto delle misure di austerità sulla tutela dei diritti umani	140
---	-----

2. I diritti umani particolarmente colpiti nella gestione delle crisi del debito sovrano estero	146
2.1. Il diritto alla salute e a un tenore di vita adeguato	148
2.2. Il diritto al lavoro	156
2.3. Il diritto all'istruzione	164
3. Il ruolo degli organi internazionali di tutela dei diritti umani	168
4. Il ruolo delle corti costituzionali	176
5. Conseguenze in termini di responsabilità internazionale per le misure di <i>austerity</i> imposte dal Fondo Monetario Internazionale	180
6. Il ricorso al giudice nazionale e il problema dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali	185
7. La responsabilità delle istituzioni dell'Unione europea per l'impatto delle misure di <i>austerity</i> sui diritti umani	192
<b>Conclusioni</b>	198
<b>Bibliografia</b>	209
<b>Indice della giurisprudenza</b>	224

## INTRODUZIONE

*“Though significant steps have been taken to prevent debt crises across the world sparked by the COVID-19 crisis, they have not been sufficient to restore economic stability in many developing countries”*<sup>1</sup>. Queste sono state le parole pronunciate dal Segretario Generale delle Nazioni Unite nel marzo 2021. Egli ha espresso preoccupazione per l’impatto finanziario che avrà la crisi dovuta alla pandemia sul debito sovrano estero degli Stati, sottolineando come, se non si agirà in tempo, prendendo misure adeguate, si rischierà una nuova recessione globale e il *default* di alcuni Stati. Proprio il tema della crisi del debito sovrano estero degli Stati è divenuto un argomento molto dibattuto in dottrina in quanto, soprattutto dall’inizio del nuovo millennio, la Comunità internazionale ha cominciato a interrogarsi circa la sua sostenibilità, intendendosi per tale sia quella economica, sia quella sociale. Tale ultimo aspetto è lo scopo della presente indagine, con la quale si è cercato di approfondire alcune tematiche legate alla sostenibilità sociale del debito sovrano estero degli Stati e alle criticità dei programmi d’intervento a sostegno degli Stati in difficoltà, atteso che, molto spesso le misure volte alla risoluzione delle crisi del debito sovrano degli Stati hanno portato a un’eccessiva compressione e, in alcuni casi, a una violazione di taluni diritti riconosciuti agli individui dai principali trattati internazionali in materia di diritti umani.

Per lungo tempo, infatti, si è cercato di risolvere le crisi del debito sovrano seguendo unicamente criteri economico- finanziari, senza verificare l’incidenza di tali scelte sui diritti sociali delle popolazioni degli Stati in difficoltà. Le politiche adottate nel corso degli anni non solo dagli Stati, ma anche da altri attori del diritto internazionale dell’economia, al fine di risolvere le crisi del debito sovrano, hanno portato la dottrina a criticare alcune condizioni dei prestiti improntate all’austerità. La condizionalità dei prestiti, come si è cercato di analizzare nel presente scritto, è divenuta una prerogativa essenziale per l’accesso al credito delle organizzazioni finanziarie internazionali da parte degli Stati.

---

<sup>1</sup> Dichiarazione del 29 marzo 2021 del Segretario Generale delle Nazioni Unite Antonio Guterres, disponibile sulla pagina web: <https://news.un.org/>

In questo panorama, le organizzazioni finanziarie internazionali (in particolare, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale), soprattutto a partire dalla seconda metà del Novecento, hanno acquisito un ruolo di prim'ordine nella gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano estero degli Stati. Questo fenomeno, oltre a coinvolgere le istituzioni finanziarie internazionali (IFI), coinvolge, a vario titolo, anche altri attori che operano a livello internazionale, come i vertici economici (fori informali di concertazione), i *club* per la ristrutturazione del debito, i fondi sovrani<sup>2</sup> e, da ultimo, le agenzie di rating le quali, pur non avendo un'incidenza diretta sul debito sovrano degli Stati, ne influenzano comunque le sorti attraverso l'attività di classamento dei titoli di Stato sui mercati.

Al fine di garantire un'idonea comprensione del ruolo dei sopracitati attori, si è proceduto innanzitutto all'analisi delle loro funzioni, per osservare concretamente quali siano le modalità d'intervento in caso di *default* statale, anche allo scopo di osservare concretamente come tali attori spesso abbiano operato congiuntamente tramite strumenti comuni di gestione delle crisi del debito sovrano.

Oltre a ciò, si è osservato come le modalità d'intervento dei soggetti coinvolti si siano evolute nel tempo, pure attraverso l'esame di casi empirici. Tra questi, quello di maggior interesse per l'indagine è sicuramente la crisi del 2008-2010, per due ordini di motivi: *in primis* per la partecipazione dell'Unione europea, congiuntamente al Fondo Monetario Internazionale, ai programmi di ristrutturazione del debito sovrano estero di alcuni dei suoi membri, anche attraverso l'istituzione di strumenti *ad hoc* come il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria, il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria e il Meccanismo Europeo di Stabilità; in secondo luogo, per le misure di austerità cui erano subordinati i finanziamenti agli Stati e per il forte impatto sociale, atteso che

---

<sup>2</sup> I vertici e i fondi sovrani sono considerati dalla dottrina come soggetti di diritto internazionale in senso sostanziale di natura pubblica. Essi si distinguono dai soggetti in senso formale (come gli Stati e le organizzazioni internazionali) in quanto, anche se formalmente non è possibile attribuirgli soggettività di diritto internazionale, essi svolgono comunque un ruolo fondamentale nel diritto internazionale dell'economia, tanto da poter essere definiti in senso a-tecnico dei soggetti di diritto internazionale. M.R. Mauro, *Diritto Internazionale dell'Economia Teoria e Prassi delle Relazioni Economiche Internazionali*, Napoli, 2019, p. 67 ss.

durante la crisi lo *standard* di tutela dei diritti degli individui si è notevolmente abbassato e in alcuni casi ciò ha portato a una violazione dei c.d. *minimun rights standards* che lo Stato, a prescindere dalle proprie disponibilità economiche, è tenuto a garantire in ogni caso.

Quest'ultimo aspetto, fulcro della presente indagine, ha portato la dottrina a chiedersi se fosse ipotizzabile configurare una responsabilità delle organizzazioni internazionali che, in occasione delle crisi del debito sovrano estero degli Stati, impongono a questi ultimi, per beneficiare dei prestiti, condizioni improntate a politiche di *austerity* destinate a comprimere gli *standard* di tutela dei diritti degli individui.

Ovviamente, per svolgere un'adeguata disamina di tale questione giuridica, è stato indispensabile esaminare preliminarmente le norme che regolano la responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali e la responsabilità concorrente di Stati e organizzazioni internazionali, attraverso l'analisi dei *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations* della Commissione di Diritto Internazionale del 2011. Oltre al dato normativo, è stato inoltre necessario verificare l'indirizzo prevalente della giurisprudenza internazionale sul tema della responsabilità delle organizzazioni internazionali in riferimento alle violazioni delle norme in materia di diritti umani.

Si è proceduto, inoltre, a verificare concretamente se si possa parlare di una violazione dei diritti umani nel caso in cui gli Stati e le organizzazioni internazionali, imponendo misure di austerità, causino un eccessivo abbassamento degli *standard* di tutela dei diritti degli individui. Nonostante sul punto permangano divisioni in dottrina, si è analizzata la prassi di alcuni organi internazionali per la tutela dei diritti umani come l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, Comitato Sociale Europeo nonché di alcune organizzazioni internazionali come l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), che hanno fortemente criticato le misure di austerità imposte tramite i *Memoranda of Understanding* rilevando concretamente come esse possano impattare negativamente sugli *standard* di vita

degli individui. Tali organi, oltre a sollecitare un intervento della Comunità internazionale volto a un ripensamento dei meccanismi di risoluzione delle crisi non più basato su criteri meramente economici, bensì secondo un *rights-based approach* (in base al quale vengono applicati principi più equi che tengono conto dei diritti sociali coinvolti nelle crisi del debito sovrano estero) hanno altresì confermato come durante le crisi, a causa delle politiche di *austerity*, vi sia stata una violazione di alcuni diritti degli individui. Tale assunto, peraltro, oltre che sul piano internazionale, è stato enunciato anche in riferimento al diritto interno da alcune corti costituzionali le quali hanno talvolta dichiarato incostituzionali le leggi che recepiscono le misure di *austerity* poiché contrarie ai diritti riconosciuti dalle costituzioni degli Stati beneficiari dei prestiti.

Successivamente, atteso che parte della dottrina ritiene ipotizzabile la responsabilità delle organizzazioni internazionali per la violazione dei diritti umani conseguente all'applicazione delle misure di *austerity*, l'indagine è stata rivolta all'accertamento della responsabilità delle organizzazioni internazionali sia nei confronti degli Stati debitori, nella misura in cui esse li abbiano costretti a violare i diritti umani, sia nei confronti degli individui, nella misura in cui lo Stato debitore e l'organizzazione internazionale abbiano concorso a determinare la violazione dei diritti umani.

Da ultimo, si è passati a verificare in concreto i possibili rimedi (internazionali e interni) esperibili dallo Stato debitore e dagli individui. Per le istituzioni dell'Unione europea tale aspetto appare più di semplice risoluzione grazie alla presenza di organi giurisdizionali interni all'organizzazione stessa, mentre, per le altre organizzazioni internazionali, la questione appare più complicata, a causa delle incertezze legate ai rimedi giurisdizionali internazionali e per le problematiche legate all'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile che, sebbene la dottrina sia ancora divisa al riguardo, costituiscono un potenziale impedimento alla tutela giurisdizionale dei diritti degli individui innanzi a una corte interna.

Quanto brevemente accennato, oggetto del presente lavoro, è sicuramente un problema complesso e particolarmente avvertito, che sta portando la Comunità

internazionale (come si è visto anche nell'appello citato nell'*incipit*) a prendere consapevolezza della necessità di una gestione più responsabile del debito sovrano estero degli Stati e orientata al rispetto dei diritti umani anziché a meri indici economici.

**CAPITOLO I**  
**I SOGGETTI COMPETENTI PER LA GESTIONE DELLE CRISI**  
**ECONOMICO-FINANZIARIE INTERNAZIONALI**

\*\*\*

SOMMARIO: 1. LA GESTIONE DELLE CRISI DEL DEBITO SOVRANO: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE; 2. LA NOZIONE DI DEBITO SOVRANO ESTERO E IL RUOLO DELLO STATO DEBITORE; 3. IL RUOLO DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI; 4. IL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE; 5. LA BANCA MONDIALE; 6. ALTRI ATTORI COINVOLTI NELLA GESTIONE DELLE CRISI DEL DEBITO SOVRANO; 7. ESEMPI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NELLA GESTIONE DELLE CRISI DEL DEBITO SOVRANO: L’HIPC *INITIATIVE* E LA MDRI.

\*\*\*

**1. La gestione delle crisi del debito sovrano: considerazioni introduttive**

L’indebitamento statale è un fenomeno ampiamente diffuso. Esso, infatti, a partire dal XIX secolo è aumentato in maniera esponenziale poiché gli Stati, non riuscendo a garantire entrate sufficienti a soddisfare le esigenze dei cittadini unicamente attraverso meccanismi di tassazione, hanno cominciato a contrarre debiti al fine di acquisire la liquidità necessaria per affrontare le spese su di essi incombenti<sup>3</sup>.

Più nel dettaglio, gli Stati, avendo contratto debiti con altri soggetti (sia in senso sostanziale che in senso formale) di diritto internazionale hanno contribuito a sviluppare un processo di graduale esternalizzazione della ricchezza nazionale. In questo contesto, alcune organizzazioni internazionali (sia universali che regionali) nonché altri attori di diritto internazionale hanno acquisito un ruolo di primo piano nella regolamentazione dell’economia mondiale e nella gestione delle crisi economiche collegate al debito sovrano degli Stati. Il logico corollario di questo processo è evidente: se lo Stato prima era l’unico soggetto a bilanciare gli interessi economici con i diritti degli individui, attualmente questo compito, con il moltiplicarsi degli attori internazionali coinvolti nella gestione del debito sovrano degli Stati e con la graduale erosione della sovranità statale in questo settore, non appare essere unicamente una prerogativa statale, bensì anche degli altri soggetti

---

<sup>3</sup> Per ulteriori approfondimenti sul tema si consulti M.R. MAURO, *op. cit.*, p. 431 ss.

che intervengono nella gestione della vita economica dello Stato stesso, tanto durante i periodi in cui l'economia è florida, quanto nei momenti di squilibrio temporaneo della bilancia dei pagamenti o addirittura in casi di *default*.

Quando per lo Stato i debiti contratti diventano eccessivamente onerosi e la sua capacità di adempiere alle obbligazioni è compromessa, ciò genera la necessità da un lato di scongiurare il *default* dello Stato e dall'altro di tutelare i suoi creditori. La gestione delle crisi del debito sovrano, proprio al fine di bilanciare l'interesse dello Stato debitore e dei suoi creditori, non è più accentrata in capo allo Stato ma è divenuta una problematica che ha coinvolto, a vario titolo, attori differenti del diritto internazionale dell'economia quali organizzazioni internazionali, vertici economici, gruppi informali di ristrutturazione del debito e altri soggetti (come i fondi d'investimento e le agenzie di rating) che soprattutto in occasione delle più recenti crisi del debito sovrano degli Stati, hanno avuto una notevole incidenza sulle sorti economiche degli Stati.

La diversificazione degli attori coinvolti nella gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano, peraltro, come verrà più ampiamente argomentato nei capitoli che seguiranno, ha anche creato notevoli problematiche legate al temperamento tra le esigenze economiche dei creditori e i diritti delle popolazioni degli Stati in crisi. Al fine di rendere più agevole la comprensione delle modalità di gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano, nei paragrafi che seguono sarà opportuno svolgere preliminarmente un'analisi circa i principali attori e le loro competenze (ricomprendendosi in tale nozione sia i soggetti di diritto internazionale che coloro che difettino di tale qualificazione) nell'influenzare l'economia globale e più nel dettaglio, nella prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano.

## **2. La nozione di debito sovrano estero e il ruolo dello Stato debitore**

Gli Stati (soggetti del diritto internazionale per antonomasia) sono i principali attori coinvolti nella gestione delle crisi in quanto le crisi economiche internazionali molto spesso influiscono sul loro debito sovrano. Ciò è dovuto all'esposizione sui mercati internazionali tramite l'emissione dei cosiddetti *bond* (titoli

obbligazionari), con i quali gli Stati si obbligano sui mercati sia nei confronti dei privati che nei confronti di soggetti di diritto internazionale quali gli altri Stati o le organizzazioni internazionali. A causa di tale esposizione, dunque, le crisi dei mercati finanziari possono compromettere la capacità di uno Stato di adempiere puntualmente alle proprie obbligazioni, generando così crisi del loro debito sovrano estero.

Al fine di esaminare con più precisione il ruolo degli Stati nella gestione delle crisi, è doveroso svolgere una differenziazione attinente il debito sovrano, il quale si suddivide in due sottocategorie: *il debito sovrano interno* e *il debito sovrano estero*. Il debito sovrano interno consiste nell'indebitamento dello Stato nei confronti dei propri cittadini al fine di percepire le risorse finanziarie per poter soddisfare le loro esigenze. Tale forma di finanziamento delle casse dello Stato, solitamente attuata attraverso la tassazione, fino a alla seconda metà dell'Ottocento era l'unica forma di finanziamento dell'economia statale che, tuttavia, si è dimostrata insufficiente per due ordini di motivi: da un lato rendeva troppo gravosa la riscossione dei tributi dei cittadini; dall'altro, a causa delle guerre e delle pretese di indipendenza delle colonie, gli Stati sono stati costretti a doversi ulteriormente indebitare cercando risorse al di fuori dei confini statali e delle colonie stesse.

Durante il Novecento, con un'intensificazione consistente del fenomeno alla fine degli anni Novanta, è divenuto sempre più frequente l'indebitamento degli Stati nei confronti di altri Stati o di altri soggetti di diritto internazionale come le organizzazioni internazionali. Gli Stati, inoltre, hanno cominciato a indebitarsi anche con soggetti privati<sup>4</sup>, e questo fenomeno ha portato in tempi recenti alla creazione di una diffusa rete di rapporti finanziari tra soggetti di diritto internazionale e privati, capace di generare vincoli sempre più stretti tra le varie economie nazionali, creando un'economia sempre più globalizzata.

---

<sup>4</sup> I soggetti privati nel diritto internazionale dell'economia, differentemente dal diritto internazionale generale, radicato ad una concezione classico- formalistica della soggettività internazionale, vengono considerati da gran parte della dottrina quali soggetti materiali del diritto internazionale in quanto, sebbene non dotati di soggettività, svolgono comunque un ruolo decisivo nell'economia internazionale. Sul punto si veda E. SCISO, *Appunti di Diritto Internazionale dell'Economia*, Seconda Edizione, Torino, 2012, p. 7 ss.;

In quest'ottica, il ruolo degli Stati nella gestione delle relazioni economiche e delle crisi è cambiato radicalmente poiché, se in un primo momento, quando i rapporti economici internazionali non erano ancora così intensi, gli Stati potevano risolvere le crisi economiche a livello interno, ad esempio aumentando gli oneri fiscali a carico dei cittadini contribuenti oppure stampando moneta al fine di svalutarne il valore e ridurre il prezzo dei beni sul mercato estero, rendendoli più competitivi, così da riuscire a ripagare i propri debiti, nell'economia internazionale moderna ciò è divenuto molto più complicato.

Lo Stato, infatti, differentemente da prima, non si indebita solamente con i propri cittadini o con altri Stati, ma è inserito in un contesto ben più ampio in cui intrattiene relazioni sia con altri Stati od organizzazioni internazionali sia con soggetti privati quali banche, multinazionali o fondi di investimento<sup>5</sup>.

Ciò ha avuto molteplici ripercussioni dal punto di vista pragmatico nella gestione delle crisi da parte degli Stati, facendo lentamente superare la teoria secondo cui le obbligazioni contratte dagli Stati erano strumenti derivanti da attività *iure imperii*, il cui esatto adempimento rimaneva subordinato alla capacità e alla volontà dello Stato di voler far fronte ai propri debiti<sup>6</sup>.

Sulla scorta della nuova concezione affermatasi in dottrina, anche la giurisprudenza<sup>7</sup> aveva negato che in tema di obbligazioni statali potesse parlarsi di obbligazioni in senso stretto, ricomprendendo i debiti contratti dagli Stati nei

---

<sup>5</sup> G. PORRO, *la Globalizzazione dei Mercati e il Diritto Internazionale dell'Economia*, in G. PORRO (a cura di), *Studi di Diritto Internazionale dell'Economia*, Torino, 2006, p. 6 ss.

<sup>6</sup> in questo senso L.M. DRAGO, *The American Journal of International Law*, Vol. 1, No. 3, luglio 1907 il quale sosteneva che le obbligazioni contratte dallo Stato fossero "*issued by virtue of the sovereign power of the state, as is its currency, they are authorized by legislation and do not present any of the general characteristics of the contracts of private law, since there is no person specified in whose favor the obligations are incurred, payment being promised always to the bearer without discrimination*".

<sup>7</sup> In questo senso si veda la *Court of Chancery* inglese che nel 1877 nel caso "*Twycross v Dreyfus*" stabilì che "*queste cosiddette obbligazioni non sono nient'altro che un debito d'onore, vincolanti, nei limiti in cui può essere vincolante un debito d'onore, il governo che le ha garantite, ma non possono essere considerate contratti che possano essere fatti valere davanti ad un tribunale ordinario dello stato il quale le ha garantite, senza che vi sia il consenso del governo di detto Stato*", riprodotta in M. A. MEGLIANI, *debitori sovrani e obbligazionisti esteri*, Milano, 2009, nota 40, p.11 ss.

cosiddetti debiti di onore od obbligazioni naturali che, in quanto tali, non creavano in capo ai soggetti degli obblighi giuridici.

Tale tesi si esponeva a molte criticità<sup>8</sup> e, di conseguenza, è stata superata da altra parte della dottrina internazionalistica la quale, più correttamente, ragionando *a contrario* circa le obbligazioni contratte dagli Stati, ne ha dedotto la loro assimilabilità ad atti di Stato nell'esercizio di funzioni *iure gestionis*, vale a dire tutti quegli atti che lo Stato compie non nell'esercizio delle sue funzioni pubbliche, bensì nello svolgimento di funzioni che vanno al di fuori delle sue competenze pubblicistiche e che, pertanto, si configurano come attività assimilabili a quelle poste in essere dai privati<sup>9</sup>.

Va da sé che, dunque, lo Stato è il principale soggetto nella gestione delle crisi, sia per quanto riguarda i rapporti intercorrenti con i creditori/ debitori istituzionali quali i soggetti del diritto internazionale, sia per quanto riguarda i rapporti intercorrenti con i creditori/ debitori non istituzionali quali i privati che, tuttavia, trovano una loro rilevanza nell'ambito del diritto internazionale dell'economia.

Sulla scorta di quanto appena osservato, risulta essere poco esaustiva la definizione classica di debito sovrano estero contenuta nell'art. 33 della Convenzione di Vienna sulla successione degli Stati in materia di beni, archivi e debiti di Stato, la quale

---

<sup>8</sup> Una criticità abbastanza lampante di tale dottrina è il fatto che, se un'obbligazione statale fosse considerata come uno strumento finanziario posto in essere nell'esercizio dell'attività *iure imperii* e, pertanto, il suo pagamento fosse condizionato alla possibilità dello Stato di farvi fronte, senza che quest'ultimo ne sia vincolato, farebbe cadere le basi del rapporto obbligatorio, imponendo sul creditore un onere oltremodo gravoso di guisa che il debitore potrebbe in qualsiasi momento cambiare le condizioni del rapporto obbligatorio. Appare evidente come un simile sistema difficilmente possa far sì che un soggetto voglia acquistare a titolo oneroso obbligazioni di un soggetto che può decidere, a suo insindacabile giudizio, se adempiere alla prestazione caratteristica o meno.

Ciò, ovviamente, avrebbe arrecato non pochi danni all'economia internazionale e sicuramente avrebbe ostacolato il processo di globalizzazione del commercio internazionale e di interconnessione delle economie statali.

<sup>9</sup> In questo senso M. HERDEGEN, secondo cui "*despite the increasing variety of actors on the international plane, the world economy is essentially still a system of coordination among States. States, in all their diversity, continue to be the most important subjects in international law and in international economic relations*". M. HERDEGEN, *Principles of International Economic Law*, 2<sup>nd</sup> Ed., Oxford, 2016 p. 28 ss.

definisce il debito sovrano estero come “ogni obbligazione finanziaria dello Stato predecessore, sorta in conformità con il diritto internazionale nei confronti di altri Stati, organizzazioni internazionali o altri soggetti di diritto internazionale”<sup>10</sup>.

Tale definizione, risalente al diritto internazionale classico, potrebbe essere integrata, seguendo un approccio più sostanziale che formalistico, includendo nella nozione di altri soggetti di diritto internazionale, anche i privati, come i fondi di investimento, le banche o le multinazionali.

Una definizione esaustiva di debito sovrano estero, pertanto, potrebbe essere “L’insieme delle obbligazioni pecuniarie, tendenzialmente pagabili in valuta straniera, assunte da uno Stato- o da altri soggetti pubblici o dallo Stato garantite- nei confronti di altri soggetti internazionali (Stati od organizzazioni internazionali) o di persone fisiche e di persone giuridiche residenti fuori dal territorio dello Stato debitore”.<sup>11</sup>

È inoltre opportuno svolgere ulteriori precisazioni circa il ruolo degli Stati nel diritto internazionale. La concezione di Stato, infatti, con il passare del tempo si è evoluta, discostandosi dalla nozione classica di Stato secondo cui “*The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states*”.<sup>12</sup>

Il diritto internazionale, infatti, seguendo un approccio sostanziale, con il passare del tempo è andato oltre tale nozione, ricomprendendo nel concetto di Stato, oltre allo Stato stesso e le sue suddivisioni territoriali, anche altri soggetti che agiscono in nome e per conto dello Stato. Tra questi ultimi che, pur essendo soggetti formalmente diversi dallo Stato, pongono in essere *acta iure imperii*, possono

---

<sup>10</sup> Art.33 of Vienna Convention on Succession of state in respect of State Property, Archives and Debts, Done at Vienna on 8 April 1983. Not yet in force: “*For the purposes of the articles in the present Part, “State debt” means any financial obligation of a predecessor State arising in conformity with international law towards another State, an international organization or any other subject of international law*”

<sup>11</sup> M.R. MAURO, *op. cit.* p. 439 ss.; R.W. KOLB, *Sovereign debt: from safety to default*, New York, 2011, p. 137 ss.

<sup>12</sup> Art. 1 della Convenzione di Montevideo sui Diritti e i Doveri degli Stati del 1933.

essere ricompresi le Banche centrali e le imprese statali (società interamente partecipate dallo Stato e controllate dallo stesso)<sup>13</sup>.

Svolte queste considerazioni, dunque, nella misura in cui si menzioni il termine Stato, bisogna tener ben presente che non ci si riferisce, secondo un criterio puramente formale, unicamente allo Stato in quanto tale ma, seguendo un approccio sostanziale, a tutti quegli enti che pongano in essere attività *iure imperii*.

### **3. Il ruolo delle organizzazioni internazionali**

Le organizzazioni internazionali, in particolare quelle di carattere economico-finanziario, a partire dal secondo dopoguerra, dopo la conferenza di *Bretton Woods* che portò alla creazione del Fondo Monetario Internazionale e del Gruppo della Banca Mondiale, hanno acquisito un ruolo sempre più importante nella gestione delle crisi, fino a divenire soggetti capaci di avere forti ingerenze non solo nelle scelte economiche ma anche in quelle politiche degli Stati membri.

Per inquadrare meglio il ruolo delle organizzazioni internazionali nella gestione delle crisi, occorre ricostruire il tema della personalità giuridica internazionale di tali enti. Le organizzazioni internazionali, fino alla fine dell'Ottocento, erano considerate come riunioni di Stati che non avevano una loro autonomia rispetto agli Stati che ne facevano parte<sup>14</sup>. Dopo la prima guerra mondiale è venuta meno tale accezione Stato-centrica e le organizzazioni internazionali hanno cominciato ad essere definite come enti capaci di esprimere atti o fatti direttamente riconducibili alla loro volontà e non alla volontà dei singoli Stati che le compongono<sup>15</sup>. Questo assunto attualmente è il criterio distintivo tra un'organizzazione internazionale e un vertice, soggetto che, a differenza delle organizzazioni internazionali, non ha la

---

<sup>13</sup> I. SEIDL- HOHENVELDERN, *International Economic Law, 3<sup>rd</sup> Revised Edition*, The Hague, 1999, p. 12 ss.

<sup>14</sup> M.R. MAURO, *La Personalità Giuridica Internazionale delle Organizzazioni Internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Napoli, 2012, p. 43-75; I. HURD, *International Organizations: Politics, Law and Practice, 4th Ed.*, Cambridge, 2021, p. 16 ss; K.K. S. PEASE, *International Organizations, Perspectives on Global Governance*, 6th Ed., New York- Londra, 2019, p. 76 ss.

<sup>15</sup> A. DEL VECCHIO, *Analisi Introduttiva ed Evoluzione Storica del Fenomeno dell'Organizzazione Internazionale*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *op. cit.*, p. 19 ss.

capacità di assumere decisioni riconducibili a una sua precipua volontà e, per tale motivo, come meglio si vedrà in seguito, è sprovvisto di personalità giuridica internazionale.

La personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali è stata riconosciuta gradualmente, accogliendo, dopo la seconda guerra mondiale, la tesi dottrinale c.d. funzionale o dei poteri impliciti<sup>16</sup>, secondo cui l'organizzazione internazionale può acquisire personalità giuridica internazionale in virtù di una specifica ed esplicita attribuzione di poteri contenuta nell'atto istitutivo oppure in virtù di un'attribuzione implicita derivante dagli scopi dell'organizzazione, dalle sue funzioni e dai poteri dei suoi organi che, in tal senso, se indipendenti dagli Stati membri, esprimerebbero una volontà del tutto riferibile all'organizzazione internazionale e non ai suoi membri.

La teoria funzionale o dei poteri impliciti attualmente è la tesi condivisa dalla maggior parte della dottrina internazionalistica<sup>17</sup>, dopo che è stata fatta propria dalla Corte Internazionale di Giustizia nel parere sul c.d. caso *Bernadotte* in cui fu sancito che l'Organizzazione delle Nazioni Unite, avendo personalità giuridica internazionale derivante sia dall'atto istitutivo, sia dai poteri in concreto esercitati, poteva agire in protezione diplomatica per un suo agente e chiedere a livello

---

<sup>16</sup> Tale tesi si contrappone ad altre due teorie esistenti circa la personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali: la prima è la c.d. teoria volontaristica secondo la quale la personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali va ricercata nei poteri alla stessa conferiti dagli Stati membri nel trattato istitutivo; la seconda invece, è la c.d. teoria oggettiva che prevede la sussistenza in capo all'organizzazione internazionale di personalità giuridica internazionale per il solo fatto che questa agisca autonomamente rispetto agli Stati che ne fanno parte. Per approfondimenti circa la personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali si consulti M.R. MAURO, *La Personalità Giuridica Internazionale delle Organizzazioni Internazionali*, in A. DEL VECCHIO, *op.cit.* p.43 ss.

<sup>17</sup> B.CONFORTI, *Diritto Internazionale*, XI Ed., Napoli, 2018, p. 32 ss; N. RONZITTI, *Introduzione al Diritto Internazionale*, III Ed., Torino, 2009, p. 34 ss.; M. DIEZ DE VELASCO VALLEJO, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, 1999, p. 670 ss.; C.F. AMERASINGHE, *Twentieth Century Contribution to International Personality: The International Organization*, in B. VUKAS- T.M. ŠOŠIĆ (a cura di) *International Law: New Actors, New Concepts- Continuing Dilemmas, Liber Amicorum Božidar Bakotić*, , Leiden, 2011, p. 97 e ss

internazionale i danni a lui arrecati, sia quale funzionario delle Nazioni Unite, sia quale individuo<sup>18</sup>.

Le organizzazioni internazionali, dunque, in virtù del riconoscimento della loro personalità giuridica internazionale hanno assunto rispetto al passato un ruolo di notevole importanza nella Comunità internazionale e alcune di queste, di carattere economico-finanziario, partecipano in maniera molto incisiva nel monitoraggio e nello sviluppo delle economie degli Stati, nonché nella gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano degli stessi.

Tra le organizzazioni internazionali di carattere economico- finanziario spiccano il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale. Queste due organizzazioni internazionali furono istituite a seguito della conferenza di *Bretton Woods* del 1944 in cui la Comunità internazionale, decise di creare un nuovo ordine economico fondato su tre pilastri: uno monetario costituito dal Fondo Monetario Internazionale, uno finanziario costituito dalla Banca per la Ricostruzione e Sviluppo (c.d. BIRS) che poi sarebbe divenuta insieme all'*International Development Assosiation* (IDA- Agenzia Internazionale per lo Sviluppo) la Banca Mondiale e uno commerciale che sarebbe stato costituito molti anni dopo, l'Organizzazione Mondiale del Commercio.

---

<sup>18</sup> Il caso di specie riguardava due agenti dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il conte Folke Bernadotte (di cittadinanza svedese) e il colonnello André P. Serot (di cittadinanza francese) i quali il 17 settembre 1948 furono uccisi nella parte di Gerusalemme che allora era controllata da Israele, nell'esercizio delle loro funzioni di mediatori e osservatori delle Nazioni Unite nell'ambito della tregua tra Israele e gli Stati arabi.

Il segretario delle Nazioni Unite, in seguito all'accaduto, ritenne che Israele non aveva adottato tutte le misure idonee a prevenire l'uccisione dei funzionari ONU da parte di un gruppo di estremisti e così, ritenendo sussistente in capo a Israele la susseguente responsabilità internazionale, in virtù di risoluzione dell'Assemblea delle Nazioni Unite del 3 dicembre 1948, chiese un parere consultivo alla Corte Internazionale di Giustizia circa la possibilità per l'Organizzazione delle Nazioni Unite di agire in protezione diplomatica (potere non esplicitamente previsto nell'atto istitutivo dell'organizzazione) nei confronti di Israele al fine di chiedere la riparazione per i danni subiti dai suoi agenti.

La Corte Internazionale di Giustizia, con il parere dell'11 aprile 1949 sulla *Riparazione per i danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*, rese parere positivo circa le richieste del Segretario Generale e, preliminarmente, al fine di poter rendere un adeguato parere, affrontò la questione inerente la personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali, confermando la teoria funzionale o dei poteri impliciti.

L'istituzione delle sopracitate organizzazioni internazionali è stata così importante da portare la dottrina a suddividere l'evoluzione del diritto internazionale dell'economia in 3 fasi:

- 1) prima di Bretton- Woods (fino alla fine della seconda guerra mondiale);
- 2) il regime di Bretton- Woods (tra il 1946 e il 1973);
- 3) il regime post Bretton- Woods (dal 1973 ad oggi)<sup>19</sup>.

Il primo periodo è, come già anticipato, quello in cui gli Stati erano gli unici soggetti che intrattenevano relazioni internazionali di tipo economico tra di loro.

Il secondo periodo, invece, è quello in cui si è proceduto all'istituzione del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale attraverso la proliferazione di atti di *hard law* volti a regolarne il funzionamento, attraverso la firma degli accordi istitutivi. Fino al 1973 l'impianto finanziario- monetario mondiale, inoltre, era basato sulla convertibilità delle valute in dollari statunitensi (c.d. *gold exchange standard*). Questo sistema si fondava su una doppia convertibilità in virtù della quale gli Stati Uniti si impegnavano a mantenere fisso il tasso di cambio del dollaro in oro (35 dollari ad oncia) e gli altri Stati si impegnavano a mantenere fisso il tasso di cambio con il dollaro, salvo lievi oscillazioni dovute a temporanei squilibri della bilancia dei pagamenti<sup>20</sup>. Tale regime venne meno nell'agosto del 1971, quando il Presidente Nixon annunciò che gli Stati Uniti non avrebbero più potuto far fede all'impegno precedentemente assunto di mantenere stabile la convertibilità del dollaro in oro, facendo nascere così il sistema della libertà dei cambi.

Il terzo periodo è quello in cui è concretamente iniziata l'attività delle istituzioni di Bretton- Woods le quali, con atti di *soft law*, hanno "preso le redini" dell'economia internazionale. Dal 1973, inoltre, venuto meno il *gold exchange standard*, si è assistito al definitivo abbandono dell'oro come parametro per determinare il cambio delle valute in favore di un sistema autonomo di fluttuazione libera della moneta sui mercati<sup>21</sup>. Le istituzioni di Bretton-Woods, in particolare il Fondo Monetario

---

<sup>19</sup> A. F. LOWENFIELD, *International Economic Law, Second Edition*, Oxford, 2007, p. 596 ss.

<sup>20</sup> M.R. MAURO, *op.cit.*, p. 207 ss.

<sup>21</sup> D. CARREAU- P. JUILLARD, *Droit International Économique*, 5<sup>e</sup> edition, Dalloz, 2013, p.622

Internazionale, all'esito dei sopracitati cambiamenti, hanno mutato parzialmente anche lo scopo per il quale erano state originariamente concepite.

#### **4. Il Fondo Monetario Internazionale**

Il Fondo Monetario Internazionale<sup>22</sup>, vede oggi la partecipazione di 190 Stati membri. Esso è composto da un Consiglio dei Governatori (*Board of Directors*), organo deputato a prendere solo le decisioni più importanti e che si riunisce una volta l'anno; un Consiglio d'Amministrazione (*Executive Board*) composto da 24 direttori esecutivi, l'organo che amministra il Fondo Monetario Internazionale; un Direttore Generale (*Managing Director*), organo unipersonale, per tradizione sempre europeo<sup>23</sup> che presiede il consiglio<sup>24</sup>.

La partecipazione degli Stati al Fondo Monetario Internazionale (proprio come in una società per azioni) avviene tramite il versamento di quote in conto capitale. La *membership* del Fondo Monetario Internazionale, pertanto, non ci basa su un sistema *pro capite*, bensì su un sistema *pro quota* in base al quale ogni Stato membro partecipa alla vita dell'organizzazione in ragione della propria quota versata.

Il Fondo Monetario Internazionale è l'organizzazione internazionale che nel nuovo ordine economico mondiale, previsto nella Conferenza di *Bretton- Woods*, era originariamente concepita con la funzione di mantenere stabile il tasso dei cambi tra le valute dei vari Stati membri e, conseguentemente, evitare un'eccessiva fluttuazione del valore della moneta<sup>25</sup>. Tale competenza, come anticipato, è venuta meno con l'adozione del sistema dei cambi non più relazionata all'oro ma basata sulla libertà dei cambi.

---

<sup>22</sup> Il Fondo Monetario Internazionale è stato istituito con l'adozione nella conferenza di *Bretton Woods* degli *Articles of Agreement* del 22 luglio 1944, entrati in vigore il 27 dicembre 1945.

<sup>23</sup> Al contrario del Presidente della Banca Mondiale che, per consuetudine, è sempre statunitense.

<sup>24</sup> D. DISCROLL, *What is the International Monetary Fund?*, Washington D.C., 1997 p. 25

<sup>25</sup> Nel sistema di *Bretton- Woods*, infatti, il *gold standard* (il parametro per il quale il valore della valuta veniva determinato in base al valore dell'oro, venne sostituito dal *gold exchange standard*. Il *gold exchange standard* prevedeva che gli Stati Uniti si impegnassero a mantenere fisso il valore del dollaro rispetto all'oro (35 dollari all'oncia), e il Fondo Monetario Internazionale si impegnava a far sì che non vi fosse un'eccessiva fluttuazione tra le varie valute e la valuta cardine.

Le competenze originarie del Fondo Monetario Internazionale, così come previste dal trattato istitutivo, erano: 1) promuovere la cooperazione monetaria internazionale; 2) facilitare l'espansione e la crescita equilibrata del commercio internazionale; 3) promuovere la stabilità dei cambi; 4) aiutare a stabilire un sistema multilaterale di pagamenti; 5) assicurare agli Stati membri la disponibilità temporanea di risorse del Fondo; 6) ridurre la durata e l'ampiezza degli squilibri delle bilance dei pagamenti degli Stati membri<sup>26</sup>.

Oltre a queste funzioni, a seguito dello scoppio di varie crisi debitorie, tra gli anni '80 e '90 del Novecento, il Fondo ha assunto gradualmente il ruolo di principale creditore sul piano internazionale, sviluppando la funzione di sorveglianza, la funzione di assistenza tecnica e la funzione di assistenza finanziaria.

La funzione di sorveglianza:

La funzione di sorveglianza viene esercitata dal Fondo sia nei riguardi dei singoli Stati membri attraverso la cosiddetta sorveglianza bilaterale<sup>27</sup>, sia nei confronti dell'intero sistema economico globale attraverso la cosiddetta sorveglianza multilaterale<sup>28</sup>.

La sorveglianza bilaterale viene attuata dal Fondo Monetario Internazionale, ai sensi dell'Art. 4 del suo statuto, attraverso la consultazione tra il personale del Fondo stesso e gli Stati membri di volta in volta esaminati. Il personale del Fondo, intatti, oltre a tenere sotto controllo le condizioni economiche di un determinato Stato membro, si reca di volta in volta *in loco* per verificare l'effettività di quanto osservato. Al termine della "visita" viene poi redatto un *report* sulla condizione economico- finanziaria del singolo Stato membro, *report* che dovrà essere sottoposto all'attenzione del Consiglio Esecutivo.

---

<sup>26</sup> Art.1 del Fondo Monetario Internazionale, adottato a Bretton-Woods il 22 luglio 1944, consultabile sulla pagina web: <https://www.admin.ch/opc/it/classified-compilation/19440069/201102180000/0.979.1.pdf>

La funzione di sorveglianza multilaterale, invece, viene attuata dal Fondo Monetario Internazionale attraverso la redazione di 4 diverse pubblicazioni: il *World Economic Outlook* in cui viene descritto lo stato dell'economia globale; diversi *Regional Economic Outlook* in cui viene descritto lo stato dell'economia di aree regionali di volta in volta esaminate; il *Global Financial Stability Report* concernente gli eventuali squilibri o eccessivi slittamenti di mercato; ed infine il *Fiscal Monitor* il cui fine è quello di tenere sotto osservazione le politiche fiscali degli Stati membri<sup>29</sup>.

La funzione di sorveglianza, oltre ad essere sia bilaterale che multilaterale, si divide anche in micro e macro sorveglianza. Mentre la prima si riferisce al controllo delle condizioni economico- finanziarie del settore privato, la seconda si focalizza sui fattori macroeconomici<sup>30</sup>.

#### L'assistenza tecnica:

Il Fondo Monetario Internazionale, oltre ad espletare la sua funzione di sorveglianza delle economie già avanzate affinché venga assicurata sia a livello particolare, sia a livello regionale, una certa stabilità economico- finanziaria, mette a disposizione le sue competenze anche in favore di economie emergenti, al fine di migliorare le condizioni economico- finanziarie di Paesi le cui economie non sono avanzate. Tale funzione prende il nome di assistenza tecnica (o *capacity development*). L'assistenza tecnica, oltre ad essere gratuita (in quanto non prevede costi per lo Stato che ne beneficia), è svolta con apposite missioni di funzionari del FMI i quali, all'esito delle conclusioni tratte dall'esperienza *in loco*, elaborano dei veri e propri programmi di stabilità economica a lungo periodo per lo Stato<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> M. HERDEGEN, *Op.Cit.*, p. 28 ss; M.R. MAURO, *Op. Cit.*, p. 205 ss.; G. SCHLITZER, *Il Fondo Monetario Internazionale*, Bologna, 2004;

<sup>30</sup> R.M. LASTRA, *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford, 2006, pp. 404 ss.

<sup>31</sup> È interessante ad esempio il caso del Kenya, Stato in cui dagli anni '80 del Novecento il Fondo Monetario Internazionale ha agito cercando di ricreare il modello macroeconomico di J.J. Polak (il c.d. modello Polak), il modello basato stabilizzazione macroeconomica e sull'aggiustamento strutturale del debito sovrano. A.C.M. SALDA, *The International Monetary Fund*, in *International Organizations Series*, Vol. IV, Oxford, 1992, pp. 246 e ss.

L'assistenza finanziaria:

Oltre alla funzione di sorveglianza e all'assistenza tecnica, proprio a causa delle molteplici crisi del debito sovrano intercorse in vari Stati alla fine del Novecento, una delle competenze fondamentali del Fondo Monetario Internazionale è divenuta quella di assistenza finanziaria consistente nella prevenzione, gestione e risoluzione delle crisi debitorie degli Stati membri.

Il Fondo Monetario Internazionale, infatti, oltre a cercare di prevenire le crisi monitorando l'attività economico-finanziaria degli Stati, è competente altresì nella gestione e risoluzione delle crisi, sia quando lo Stato versi in una situazione contingente di squilibrio della bilancia dei pagamenti, sia quando lo Stato versi in una situazione patologica per cui rischi di andare in *default*, vale a dire quando lo Stato non sia più in grado di adempiere ai propri obblighi nei confronti dei suoi creditori.

Oltre alle risorse che lo Stato può attingere dal Fondo, consistenti nei diritti ordinari di prelievo in ragione del capitale versato nel Fondo dallo Stato stesso, funzionali a porre rimedio a squilibri temporanei della bilancia dei pagamenti, lo Stato può anche aver accesso a diritti speciali di prestito, legati per l'appunto a situazioni di straordinaria emergenza quali un eccessivo squilibrio della bilancia dei pagamenti o situazioni c.d. di *imminent default*<sup>32</sup>.

In tali circostanze, dunque, il Fondo Monetario Internazionale interviene a sostegno dello Stato che ne faccia richiesta, concedendo dei veri e propri prestiti a medio-lungo termine con tassi di interesse variabili a seconda dei casi.

---

<sup>32</sup> J. GOLD, *The Law and Practice of the International Monetary Fund with Respect to Stand-by Arrangements*, in *International and Comparative Law Quarterly*, vol. XII, n. 1, 1963, pp. 1-30; E. G. SPITZER, *Stand-By Arrangements: Purposes and Form*, in J. K. HORSEFIELD (a cura di), *The International Monetary Fund 1945-1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation*, vol. II, Washington D. C., 1969, pp. 468-491; M.R. MAURO, *op.cit.* p. 205 ss.; M. MOSCHELLA, *Il Fondo Monetario Internazionale e l'assistenza finanziaria*, in R. BELLONI, M. MOSCHELLA e D. SICURELLI (a cura di), *Le organizzazioni internazionali: struttura, funzioni, impatto*, Bologna, 2013, pp. 109-127.

Più nel dettaglio, nella storia del Fondo Monetario Internazionale v'è stata un'evoluzione delle forme di prestito che esso può concedere, evoluzione che ha portato a una diversificazione delle tipologie dei prestiti.

Il Fondo Monetario Internazionale, infatti, su istanza dello Stato che ne necessita, può concedere:

a) *Stand by Arrangements:*

Questa tipologia di prestito è la più antica del Fondo Monetario Internazionale (la sua creazione risale infatti al 1952)<sup>33</sup>. In particolare gli *Stand by Arrangements* sono accordi mediante i quali gli Stati membri, ove dovessero verificarsi squilibri temporanei della bilancia dei pagamenti, sono autorizzati dal Fondo a prelevare il 145% annuo della propria quota per un totale massimo del 435% per tutta la durata del programma (che non può essere superiore a 36 mesi)<sup>34</sup>. Questo strumento, grazie alla sua flessibilità, è stato utilizzato molto spesso nella storia del Fondo e prevede che i prestiti siano condizionati a riforme da concordare *ex post*. Il termine per il rimborso del capitale in prestito varia dai 3 ai 5 anni<sup>35</sup>.

b) *Stand by Credit Facilities:*

Simili agli *Stand by Arrangements*, gli *Stand by Credit Facilities* sono prestiti concessi dal Fondo Monetario Internazionale a Paesi con basso reddito, i cosiddetti *Low- Income Countries (LICs)*, per fronteggiare squilibri nella bilancia dei pagamenti e scongiurare l'aumento della povertà. La durata e la quota prelevabile

---

<sup>33</sup> H. AUFRICHT, *The International Monetary Fund- Legal Basis, Structure, Functions*, London, 1964 p. 64 ss.; J. GOLD, *op. cit.*, pp. 1-30; J.J. REY- J. DUTRY, *Institutions Économiques Internationales*, 3<sup>e</sup> edition, Bruxelles, 2001, p. 153.

<sup>34</sup> La percentuale prelevabile della quota dello Stato originariamente era inferiore ed ha subito variazioni. L'ultima, quella riportata è la 14<sup>a</sup> revisione della quota prelevabile e risale agli inizi del 2016. Per ulteriori informazioni riguardanti aspetti tecnici è possibile consultare la pagina web: [www.imf.org](http://www.imf.org)

<sup>35</sup> “a stand- by arrangement may be defined as a decision of the Fund by which a member is assured that, in accordance with the terms of the decision, the member will be able to purchase the currencies of other members from the Fund during a specified period and up to a specified amount” J. GOLD, *the Stand- by Arrangements of the International Monetary Fund: a Commentary on their Formal, Legal, and Financial Aspects*, Washington D.C., 1970, p. 3 ss.

sono leggermente inferiori rispetto agli *Stand by Arrangements*. Anche per questa tipologia di prestiti non è necessario che sia predeterminata la condizionalità.

c) *Extended Fund Facilities*:

Gli *Extended Fund Facilities* sono prestiti che possono essere concessi agli Stati membri che si trovino in difficoltà economica derivante da rilevanti squilibri della bilancia dei pagamenti dovuti a impedimenti strutturali. Attraverso gli *Extended Fund Facilities* possono essere accordati prestiti più ingenti agli Stati, con un tasso d'interesse basso e un rimborso a lungo periodo del capitale prestato, tra i 5 e i 10 anni. A fronte dell'accesso alle summenzionate risorse, lo Stato, tuttavia, deve adeguatamente garantire di poter porre in essere riforme strutturali del proprio sistema economico-finanziario, in grado di scongiurare ulteriori impedimenti strutturali e assicurare al contempo la futura stabilità macroeconomica del Paese. Ciononostante, anche per gli *Extended Fund Facilities* vigono gli stessi limiti quantitativi previsti per gli *Stand by Arrangements*.

d) *Extended Credit Facilities*:

Gli *Extended Credit Facilities* sono il corrispettivo degli *Extended Fund Facilities*, previsti per i Paesi a basso reddito. Sostituiscono il *Poverty Reduction and Growth Facilities*, strumento adottato in passato dal Fondo Monetario Internazionale per promuovere la riduzione della povertà e la crescita economica dei Paesi a basso reddito. Tali prestiti possono essere concessi per significativi squilibri della bilancia dei pagamenti dovuti a *deficit* strutturali e, a differenza degli *Extended Fund Facilities* il tasso d'interesse è pari a zero<sup>36</sup>.

Oltre a queste tipologie d'intervento, recentemente si sono sviluppate anche altre forme di prestiti come la *Flexible Credit Line* e la *Precautionary and Liquid Line*. Queste due modalità d'intervento del Fondo Monetario Internazionale sono state introdotte durante la recente crisi economica scoppiata nel 2008 per immettere

---

<sup>36</sup> G. BIRD, D. ROWLANDS, *The International Monetary Fund: Distinguishing Reality from Rhetoric*, Cheltenham, 2016, p. 162 ss.

liquidità diretta ad equilibrare *shock* della bilancia dei pagamenti per i Paesi con una certa stabilità economica ma esposti sui mercati internazionali.

Il Fondo Monetario Internazionale, inoltre, con il *Rapid Financing Instrument* e il *Rapit Credit Facility* (per i Paesi a basso reddito) mette a disposizione risorse per eventuali squilibri della bilancia dei pagamenti dovuti a catastrofi naturali, ricostruzione dell'economia post- bellica, o altre circostanze eccezionali che possano influenzare la vita economico- finanziaria di uno Stato<sup>37</sup>.

Per quanto concerne le modalità di erogazione dei prestiti del Fondo Monetario Internazionale, è necessario che lo Stato interessato richieda i prestiti al Fondo tramite una *letter of intent* e in seguito, se il Fondo Monetario Internazionale ritiene soddisfatti i requisiti per la concessione dei prestiti e ritiene che lo Stato possa porre in essere le misure adeguate volte alla restituzione di quanto ricevuto, stipula con lo Stato richiedente un *Memorandum of Understanding* (sui quali ci si soffermerà più approfonditamente in seguito) in cui vengono stabilite dettagliatamente le condizioni dei prestiti.<sup>38</sup>

I prestiti del Fondo Monetario Internazionale sono subordinati, normalmente, alla c.d. condizionalità. La condizionalità dei prestiti risponde a una duplice esigenza del Fondo Monetario Internazionale: da un lato, infatti, consiste in un insieme di misure che lo Stato beneficiario dei prestiti deve porre in essere affinché possa ricevere il capitale; dall'altro lato, assicura che lo Stato sia in grado di restituire quanto ricevuto. Come è già stato accennato, a seconda dei prestiti che il Fondo Monetario Internazionale concede, la condizionalità può essere determinata prima che siano concessi i prestiti (*ex ante*) oppure dopo (*ex post*)<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Per ulteriori approfondimenti circa le modalità di prestito del Fondo Monetario Internazionale si consulti S. TENNEY, N.K. HUMPHREYS, *International Monetary Fund, Third Ed.*, Lanham, 2011, p. 321 ss.; è possibile approfondire la tematica anche sulla pagina web del Fondo Monetario Internazionale: [www.imf.org](http://www.imf.org)

<sup>38</sup> E. DENTERS, A. VITERBO, *International Monetary Fund*, Alphen ann den Rijn, 2013, p. 64 e ss; R. LECKOW, *The Stand-by Arrangement: Its Legal Nature and Principal Features*, in *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. II, Washington D.C., 2003, p. 33-49; D. KALDERIMIS, *IMF Conditionality as Investment Regulation: A Theoretical Analysis*, in *Social and Legal Studies*, vol. XIII, n. 1, 2004, p. 103-131; L.S. CONRAD, *The Legal Nature and Social Effects of IMF Stand-by Arrangements*, in *Wisconsin International Law Journal*, vol. VII, n. 2, 1988-1989,

La conseguenza di questa differenziazione è che mentre nel primo caso lo Stato deve necessariamente porre in essere determinate misure per accedere ai prestiti, nell'altro caso l'accesso ai prestiti è già avvenuto e la condizionalità può essere rivista anche in virtù di cambiamenti dello scenario economico- finanziario dello Stato. La condizionalità dei prestiti del Fondo Monetario Internazionale nel corso della storia ha destato non pochi problemi che verranno analizzati più approfonditamente in seguito.

## **5. La Banca Mondiale**

Analizzato il ruolo del Fondo Monetario Internazionale nella gestione delle crisi del debito sovrano, occorrerà di seguito esaminare in che misura l'altra istituzione di *Bretton- Woods*, la Banca Mondiale, agisce nella gestione delle crisi del debito sovrano degli Stati.

Con il termine Banca Mondiale, in realtà, ci si riferisce esclusivamente alla BIRS (Banca Internazionale per la Ricostruzione e Sviluppo) e all'IDA (*International Development Association*), tuttavia il gruppo della Banca Mondiale si compone anche di altre organizzazioni: l'IFC (*International Finance Corporation*), l'ICSID (*International Centre for Settlement of Investment Dispute*) e la MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*).

Ai fini dell'indagine circa le crisi del debito sovrano e l'eventuale responsabilità per la violazione dei diritti umani, peraltro, hanno rilevanza esclusivamente la BIRS e l'IDA in quanto le altre organizzazioni che compongono il gruppo della Banca Mondiale svolgono funzioni inerenti gli investimenti esteri (l'IFC è infatti deputata al finanziamento degli investimenti, la MIGA alla garanzia degli stessi e l'ICSID alla risoluzione delle controversie in tema di investimenti).

Originariamente la Banca Mondiale fu pensata, nell'ambito della conferenza di *Bretton- Woods*, come l'organizzazione internazionale deputata alla ricostruzione dell'Europa post- bellica. Ciononostante, tale compito venne poi rimesso al governo

---

p. 407-422; D. CARREAU, *Le Système Monétaire International: Aspects Juridiques*, Parigi, 1972, p. 215 ss; S. CAFARO, *Note su FMI e Governance Monetaria*, in S. DI BENEDETTO (a cura di), *Studi di Diritto Internazionale dell'Economia*, Roma, 2012, p. 31-84.

de gli Stati Uniti che, con il c.d. piano Marshall<sup>40</sup>, attraverso prestiti bilaterali finanziarono i Paesi europei al fine di favorire la ricostruzione post seconda guerra mondiale.

La Banca Mondiale, pertanto, mutò i suoi scopi e il suo ruolo principale divenne quello di concedere prestiti per favorire lo sviluppo economico dei Paesi più poveri.

#### 5.1. La Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS)

La Banca Internazionale per la Ricostruzione e Sviluppo (BIRS), insieme all'IDA (di cui si parlerà in seguito) comunemente definita anche come Banca Mondiale, è un'organizzazione internazionale costituita tramite un capitale nominale sottoscritto dagli Stati membri (sotto questo punto di vista la Banca Mondiale funziona come una società per azioni)<sup>41</sup> e si basa su un sistema di riunioni nelle quali il metodo di votazione è il *consensus* ponderato<sup>42</sup>. La partecipazione alla Banca, tuttavia, ai sensi dell'art. 2 Sez. I degli *Articles of Agreement* è circoscritta agli Stati che fanno parte del Fondo Monetario Internazionale. La *ratio* di ciò va ricercata nel fatto che per accedere ai fondi messi a disposizione dalla Banca, si è

---

<sup>40</sup> Il piano Marshall originariamente si sarebbe dovuto chiamare *European Recovery Program*, tuttavia prese il nome *Foreign Assistance Act*. M. LUZI, *Protagonisti della Globalizzazione: Nuovi Attori Politici nelle Relazioni Internazionali: il Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e WTO*, Roma, 2008, p. 38 ss.

<sup>41</sup> M. MEGLIANI, *il Gruppo della Banca Mondiale*, in U. DRAETTA- M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, *Il diritto delle Organizzazioni Internazionali- parte speciale-*, III Edizione, Milano, 2011, p. 323- 346.

<sup>42</sup> Il *consensus* è una modalità di votazione ormai diffusa nei procedimenti decisionali (il c.d. *decision making*) di molte organizzazioni internazionali in base alla quale un atto di un'organizzazione internazionale può dirsi definitivamente adottato nella misura in cui non vi siano obiezioni formali alla sua approvazione. Il *consensus* ha gradualmente sostituito forme più tradizionali di votazione come l'unanimità o il sistema delle maggioranze (per testa o per quota) in quanto ha consentito di adottare una modalità di votazione più snella, agile e veloce. Esistono due tipologie di *consensus*: il *consensus* per il quale l'obiezione formale rappresenta un veto; il *consensus* per il quale l'obiezione formale rappresenta unicamente un ostacolo alla rapida adozione di un atto, essendo seguito da una votazione basata sul sistema della maggioranza. Il *consensus* differisce anche dall'acclamazione in quanto per quest'ultima è necessario un comportamento attivo dei votanti mentre il *consensus* può essere espresso anche mediante la semplice acquiescenza. È possibile rinvenire una sua definizione in alcune convenzioni internazionali. Tra queste, ad esempio, l'art. 168 dell'*UN Convention on the Law of the Sea* ad esempio stabilisce che il termine *consensus* è "*the absence of any formal objection*". Per ulteriori precisazioni circa la definizione del termine *consensus* è possibile consultare la voce "consensus" nella Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 20 ottobre 2010, disponibile sulla pagina web della Oxford Public International Law: [www.opil.oxplaw.com](http://www.opil.oxplaw.com)

voluto vincolare gli Stati ad aderire alle condizioni economiche imposte dal Fondo Monetario Internazionale<sup>43</sup>.

La sua funzione principale, essendo venuta meno quella per la quale era stata originariamente pensata (vale a dire la ricostruzione post- bellica) è quella di favorire lo sviluppo degli Stati membri.

La Banca Mondiale, pertanto, concede prestiti al fine di favorire lo sviluppo economico- sociale dei Paesi. Anche i prestiti della Banca Mondiale, come quelli del Fondo Monetario Internazionale, sono vincolati a delle condizioni. La differenza tra le due condizionalità, tuttavia, risiede nel fatto che mentre la condizionalità dei prestiti del Fondo Monetario Internazionale è volta a far sì che non si determinino ulteriori squilibri della bilancia dei pagamenti, la condizionalità dei prestiti della Banca Mondiale, invece, rappresenta un vincolo di progetto cui sono destinati i fondi i quali vengono impiegato per finanziare riforme volte al miglioramento delle condizioni socio- economiche degli Stati membri<sup>44</sup>. All'uopo, al fine di perseguire le sue finalità, la BIRS può concedere *Investment Loans* o *Development Policy Loans*<sup>45</sup>.

Gli *Investment Loans* sono i prestiti che hanno una durata più lunga, in media tra i 5 e i 10 anni. Essi vengono utilizzati per finanziare grandi progetti volti allo sviluppo statale, come ad esempio grandi opere pubbliche. Molte risorse, ad esempio, sono state utilizzate per finanziare lo sviluppo ecosostenibile. Questa tipologia di prestiti è la più gravosa per la BIRS siccome le spese relative alla realizzazione dei progetti sono sostenute dalla BIRS stessa.

I *Development Policy Loans* (tra i quali sono comprese anche altre misure di finanziamento come gli *adjustment loans* o i *poverty reduction support credits*),

---

<sup>43</sup> Cfr. nota 38.

<sup>44</sup> A. BROCHES, *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank, Collected Courses of The Hague Academy of International Law* 98/1959, p 339-355; R. SUREDA, *The Law Applicable to the Activities of International Development Banks, Recueil des cours of The Hague Academy of International Law*, vol. 308, 2005, p .116 ss.; J.W. HEAD, *Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and Other Multilateral Development Banks*, in *American Journal of International Law*, 1996, p. 214 ss.

<sup>45</sup> M. HERDEGEN, *op. cit.*, p. 28 ss.

invece, sono prestiti che hanno una durata inferiore, compresa tra i 3 e i 5 anni, e sono concessi dalla Banca Mondiale per sostenere la promozione di riforme strutturali volte alla riduzione della povertà o al miglioramento di specifici settori e soprattutto al bilanciamento della propria condizione economica.

I prestiti della Banca Mondiale non vengono concessi direttamente allo Stato beneficiario, bensì, il più delle volte, la Banca Mondiale agisce indirettamente, finanziando le imprese private che potranno in essere i progetti di sviluppo per lo Stato.

Ciononostante, lo Stato beneficiario deve comunque sottoscrivere i cosiddetti *Guarantee Agreement*, accordi in base ai quali i prestiti concessi alle imprese private o alle banche, vengono garantiti dallo Stato. La ratio di tale esigenza può essere facilmente rinvenuta nel fatto che le imprese private e le banche non possono essere ricomprese nel novero dei soggetti di diritto internazionale, indi per cui v'è l'esigenza della garanzia statale. Possono essere previsti anche altri accordi, i cosiddetti *Ancillary Agreements*, i quali possono contenere condizioni ulteriori riguardanti le obbligazioni assunte conseguentemente alla concessione del prestito<sup>46</sup>.

La Banca Mondiale non agisce da sola siccome, oltre a concordare i progetti con lo Stato beneficiario dei fondi, agisce in sinergia con il Fondo Monetario Internazionale<sup>47</sup> il quale, avendo assunto un ruolo sempre più intrusivo nelle politiche interne degli Stati, ha assunto competenze concorrenti con quella della Banca Mondiale in detto settore<sup>48</sup>.

Storicamente, tuttavia, se i prestiti accordati dalla Banca Mondiale soddisfacevano le prerogative degli Stati industrializzati, la previsione di interessi e di politiche di

---

<sup>46</sup> E. SCISO, *op. cit.* p. 87.

<sup>47</sup> In questo contesto trova spazio la famosa affermazione di John Maynard Keynes che già nel 1946, subito dopo l'istituzione della sua organizzazione disse "*The Bank should be called the Fund and the Fund the Bank*".

<sup>48</sup> Un esempio di tal guisa è stato l'Iraq nel 2004. Il progetto della Banca Mondiale supportato da ben 14 stati ha fatto sì che si potesse intervenire per favorire la ripresa e lo sviluppo statale in settori sociali importantissimi quali l'educazione scolastica che è stata fortemente sovvenzionata attraverso i prestiti della BIRS.

condizionalità rendevano difficile l'accesso a tali fonti di finanziamento per i Paesi in via di Sviluppo (c.d. PVS) il cui debito sovrano era molto elevato e tendente alla crescita e, conseguentemente non potevano chiedere prestiti alla BIRS. Queste circostanze portarono alla creazione di un'altra istituzione all'interno del gruppo della Banca Mondiale, l'IDA.

## 5.2. L'International Development Association (IDA)

l'IDA, acronimo di *International Development Association*, è l'organizzazione istituita nel 1960 con lo scopo di concedere finanziamenti agli Stati più poveri e con un elevato debito sovrano, al fine di favorire il loro sviluppo.

L'IDA, sebbene sia giuridicamente un soggetto autonomo, con un proprio statuto e un proprio bilancio, è amministrativamente sotto il controllo della BIRS, tanto da essere stata definita da parte della dottrina un "fondo amministrato" dalla stessa<sup>49</sup> ma con "*a more benign personality than the bank*"<sup>50</sup>.

Attualmente l'IDA è una delle principali fonti di sovvenzionamento statale per 74 tra i Paesi più poveri al Mondo, 39 dei quali appartengono al continente africano<sup>51</sup>. Affinché gli Stati possano beneficiare dei prestiti dell'IDA, devono essere soddisfatti alcuni requisiti. In primo luogo è necessario che gli Stati che intendano accedere ai prestiti dell'IDA siano anche membri della BIRS.

In secondo luogo, gli Stati che intendano accedere ai finanziamenti dell'IDA devono possedere ulteriori requisiti economici sui quali parametrare il grado di povertà del Paese a cui saranno destinati i prestiti. Detti Stati, infatti, devono avere

---

<sup>49</sup> In questo senso E.S. MASON e R. E. ASHER, secondo i quali "*As an international organization affiliated with the World Bank, IDA is an elaborate fiction. Called an 'association' and possessed of Articles of Agreement, officers, governmental members galore, and all the trappings of other international agencies, it is yet simply a fund administered by the World Bank. Its aim is to finance the same types of projects as does the Bank, selected according to the same standards, but on terms that place a lighter burden on the balance of payments of the borrowing country. The result has been to broaden substantially the range of nations with which the Bank Group deals and increase the amount of financing it provides. Finally, the creation of IDA can be viewed as a watershed, or major landmark, in the evolution of the World Bank Group.*" E.S. MASON- R.E. ASHER, *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington, 1973, pp. 381.

<sup>50</sup> G.M. WILSON, Vice Presidente della Banca e dell'IDA, *Address before the Institute of Banking and Financial Studies* (Parigi, 4 giugno 1964), in cfr. nota precedente.

<sup>51</sup> È possibile consultare ulteriori dati sulla pagina web: [www. http://ida.worldbank.org](http://ida.worldbank.org)

un reddito *pro capite* che non superi gli 1,185 dollari statunitensi. Tale circostanza fa sì che, logicamente, gli Stati che possano accedere ai prestiti dell'IDA non siano sempre gli stessi siccome il loro reddito *pro capite* è variabile, tuttavia, a causa dell'incostante aumento della ricchezza, alcuni Paesi non di rado rimangono sotto tale soglia.

Nel momento in cui vi è la contemporanea sussistenza dei sopracitati requisiti, gli Stati vengono definiti “*IDA eligible Countries*”, dicitura che sta a indicare appunto gli Stati che possono beneficiare dei prestiti dell'IDA.

I prestiti dell'IDA, a differenza di quelli concessi dalla BIRS, sono caratterizzati dalla mancanza di interessi (mentre per i prestiti della Banca il tasso d'interesse è variabile) e da un periodo di restituzione delle somme erogate in prestito più lungo. I prestiti concessi dall'IDA, infatti, hanno una durata del termine di restituzione che può variare, a seconda delle condizioni economiche in cui si trovi l'*IDA eligible Country*, dai 25 ai 38 anni.

A differenza della Banca, inoltre, per i prestiti concessi dall'IDA può essere concesso un periodo di grazia durante il quale non viene richiesto allo Stato di provvedere alla restituzione delle somme concesse in prestito, che può variare dai 5 ai 10 anni, il c.d. *grace period*. La *ratio* del *grace period* consiste nel concedere allo Stato beneficiario del prestito un'ulteriore dilazione del debito dovuta all'alta probabilità che lo Stato in questione non possa adempiere puntualmente ai suoi obblighi di restituzione nei confronti dell'IDA.

Dal 1960 l'IDA ha investito all'incirca 422 miliardi di dollari statunitensi in 114 Stati. Nel 2020 ha investito circa 30 miliardi (di cui il 26% concessi a lungo termine) e sulla base del programma FY20 è previsto che concederà ulteriori prestiti per sovvenzionare altre 305 operazioni<sup>52</sup>. Quest'ultimo programma volge la propria attenzione a tematiche di notevole importanza e di stretta attualità quali i cambiamenti climatici, l'abolizione delle discriminazioni dovute al sesso, la crescita economica ed occupazionale ed in generale il miglioramento delle

---

<sup>52</sup> <http://www.worldbank.org/ida/what-is-ida.html>

condizioni di vita<sup>53</sup>, nonché la recente crisi sanitaria dovuta alla pandemia da Covid-19.

## **6. Altri attori coinvolti nella gestione del debito sovrano**

Oltre ai soggetti istituzionali cui può riconoscersi personalità giuridica internazionale, ovvero Stati e organizzazioni internazionali, come già accennato, nelle relazioni economiche internazionali agiscono una serie di altri attori che, formalmente, non possono riconoscersi come soggetti di diritto internazionale ma che a vario titolo partecipano nella gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano.

Se, dunque, da un lato le IFI hanno fatto sì che gli Stati potessero portare avanti programmi comuni sotto l'egida dell'organizzazione e con atti ad essa autonomamente riferibili, dall'altro lato vi sono anche altri *forum* di concertazione sia per regolare e gestire l'andamento delle crisi (come nel caso dei vertici), sia per risolvere le crisi del debito sovrano degli Stati attraverso meccanismi di ristrutturazione del debito (come nel caso del club di Londra e del club di Parigi). Nonostante le organizzazioni economico-finanziarie internazionali, come analizzato in precedenza, abbiano acquisito un ruolo primario e competenze sempre più estese nella gestione e risoluzione delle crisi, il ruolo dei vertici e dei club, seppur differente, è altresì importante sul piano politico e della concertazione. Questi ultimi attori, seppur coinvolti nelle crisi del debito sovrano a titolo diverso rispetto alle organizzazioni internazionali, hanno comunque acquisito un ruolo primario di notevole importanza politico-istituzionale.

Oltre ai vertici e ai club, anche altri attori sono stati coinvolti nella gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano, ricoprendo un ruolo non istituzionale né politico, ma di fatto incisivo dal punto di vista economico. I fondi sovrani e le agenzie di rating, infatti, pur essendo enti privati (anche se i fondi sovrani sono fondi d'investimento di proprietà statale) hanno acquisito un'importanza notevole

---

<sup>53</sup> Tale esigenza fu avvertita soprattutto dal presidente della Banca Mondiale nel 1968 Robert S. McNamara in quale dichiarò “*the cost of these programs are substantial, but the cost of inaction may be even greater*”.

in quanto, come verrà più analiticamente specificato, si sono dimostrati determinanti nella gestione e nella risoluzione delle crisi del debito sovrano nella misura in cui sono capaci, nel caso dei fondi sovrani tramite gli investimenti, e nel caso delle agenzie di rating tramite il c.d. classamento, di orientare i mercati e, conseguentemente le sorti del debito sovrano degli Stati.

#### 6.1. I vertici economici

I vertici economici sono dei fori privilegiati di concertazione tra Stati delle politiche finanziarie che storicamente hanno assunto un ruolo di fondamentale importanza, tanto da trasformarsi in alcuni casi in istituzioni, come è avvenuto per il Consiglio europeo<sup>54</sup>.

In generale, i vertici sono riunioni informali di capi di Stato o di Governo di due (vertici bilaterali) o più Paesi (vertici multilaterali) il cui scopo è quello di concertare le politiche inerenti un determinato settore. I vertici sono caratterizzati da 1) un alto grado di rappresentanza; 2) la condivisione di principi, obiettivi e finalità; 3) l'utilizzo del metodo della concertazione nello svolgimento dei lavori del vertice; 4) informalità e flessibilità operativa.

V'è inoltre da fare un'ulteriore distinzione di carattere generale circa i vertici, infatti, può accadere che i vertici si riuniscano a scadenze prefissate e che seguano prassi consolidate nel tempo. In questo caso i vertici prendono il nome di conferenze istituzionalizzate le quali, pur ripetendosi a scadenze regolari nel tempo e seguendo regole procedurali determinate, non possono essere comunque equiparate alle organizzazioni internazionali in quanto difettano di un proprio statuto e, comunque, non possiedono autonomia decisionale rispetto agli Stati che ne prendono parte.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Il Consiglio europeo, infatti, nato nel 1961, prima di divenire un'istituzione dell'Unione europea era un vertice il cui scopo era la concertazione tra i Capi di Stato e di Governo dell'allora CEE per discutere del progresso del processo d'integrazione europea. Dal 1974 il Consiglio europeo divenne conferenza istituzionalizzata che si riuniva almeno 3 volte all'anno. Nel 1987 con l'Atto Unico Europeo è stato dotato di una base giuridica, fino ad essere stato regolamentato nel Trattato di Lisbona, quindi definitivamente inserito nel Trattato sull'Unione Europea all'art.15

<sup>55</sup> E. SCISO, *op. cit.* p. 19 ss.

I vertici, non essendo dotati di personalità giuridica internazionale, non adottano atti giuridici in senso formale; perciò, le decisioni che vengono prese nell'ambito dei vertici sono riconducibili, esclusivamente, alla volontà degli Stati che ne prendono parte. Tali atti si sostanziano in *communiqué* (termine francese che vuol dire comunicazione), il cui valore giuridico è molto discusso: la dottrina internazionalistica maggioritaria, infatti, ritiene che a seconda di quanto sia stabilito dal vertice, questi possano essere considerati quali accordi-quadro o atti programmatici, atti cosiddetti di *soft law*, atti non aventi portata obbligatoria ma meramente raccomandatoria ai quali gli Stati non sono tenuti ad adempiere obbligatoriamente.

Si ritiene, tuttavia, che nel disattendere quanto derivante dai lavori del vertice, lo Stato debba comunque dare una comunicazione di senso opposto a quanto contenuto nel *communiqué*<sup>56</sup> e non possa semplicemente non applicare le misure contenute all'interno dello stesso<sup>57</sup>.

---

<sup>56</sup> In tal senso G.L. TOSATO in *Contributi allo studio del diritto internazionale dell'economia*, Rimini, 1993, secondo cui per valutare gli effetti dei *communiqué* debbano essere esaminati tre aspetti fondamentali: in primo luogo devono essere valutati gli atteggiamenti effettivamente assunti dagli stati partecipanti, precedentemente e conseguentemente alle intese contenute nel comunicato; in secondo luogo occorre valutare quali aspettative generino le dichiarazioni all'interno della comunità internazionale, cioè se ed in che misura i destinatari delle dichiarazioni si aspettano delle conseguenze ad esse riconducibili; in terzo ed ultimo luogo per valutare l'efficacia delle dichiarazioni occorre far riferimento alle reali possibilità di disattendere le conclusioni.

<sup>57</sup> Sebbene in un contesto profondamente diverso ma assimilabile in quanto riguardante un atto di *soft law* è interessante prendere in considerazione la sentenza di condanna emanata nel 2014 dalla Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja nei confronti del Giappone contro il quale l'Australia aveva cominciato un giudizio internazionale nel 2010. La questione riguardava la caccia alle balene che era stata proibita dalla *International Whaling Commission (IWC)*, organismo istituito per tutelare le popolazioni di cetacei a rischio di estinzione. Nel 1986 fu emanato un atto che proibiva la caccia delle balene, atto che però non fu rispettato da tre Stati: Giappone, Norvegia e Islanda.

Tra questi tre Stati, quello incriminato dall'Australia è stato proprio il Giappone che è stato imputato per il mancato rispetto di un atto di un'organizzazione internazionale (quindi un atto di *soft law*) davanti alla Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja.

Quest'ultima nella sentenza ha sancito che di per sé non è imputabile il mancato rispetto degli atti di un'organizzazione internazionale per la mancata ottemperanza degli obblighi all'interno contenutevi, ma il motivo per il quale è stato condannato il Giappone è stata la mancanza di qualsivoglia dichiarazione che esplicitamente o implicitamente avrebbe reso noto la futura inottemperanza dell'obbligo di *soft law* creato dall'atto dell'organizzazione internazionale. Ciò che si evince da questa pronuncia storica della Corte Internazionale di Giustizia dell'Aja è che gli

Tra i vertici economici di maggiore importanza che hanno una notevole influenza sulle scelte economiche a livello internazionale e che sovente intervengono per gestire le crisi debitorie degli Stati, è possibile annoverare il G7- G8 e il G20.

Il G7 è il vertice nell'ambito del quale si riuniscono le maggiori potenze economiche del Mondo ed è attualmente composto da Francia, Regno Unito, Italia, Stati Uniti, Giappone, Germania e Canada il quale si è aggiunto ai 6 membri originari solo nel 1976<sup>58</sup>.

Il G7, infatti, originariamente nacque come vertice multilaterale di 6 Stati, quando nel 1975, con il vertice di *Rambouillet*, si incontrarono i Capi di Stato e di Governo della Repubblica federale di Germania, della Francia, dell'Italia, del Regno Unito, degli Stati Uniti e del Giappone per discutere le politiche economiche e monetarie da adottare al fine di risolvere i problemi finanziari della Comunità internazionale. Dopo tale vertice si decise di scadenzare annualmente gli incontri del G7 e di allargare la partecipazione anche al Canada, prendendo così forma l'attuale composizione di 7 Stati. Con il vertice di Napoli del 1994 è stata affiancata anche la Federazione Russa come *non full member*, per poi divenire membro nel 1998, al fine di allineare i lavori del G7 a quelli del G8, il vertice di carattere politico, che dal 1998 al 2014 è stato affiancato al G7.

Con l'annessione della Crimea alla Russia e la conseguente, gli Stati membri del G8 hanno deciso di escludere la Russia dal vertice che è ritornato alla sua composizione a 7 fino al 2020, anno in cui la Russia è stata riammessa a parteciparvi.

Per quanto riguarda le funzioni del G7- G8, se è pur vero che originariamente fu costituito con l'unico scopo di allineare le politiche economiche degli Stati economicamente più sviluppati, nel corso del tempo, ha assunto anche altre competenze. In particolare, soprattutto a partire dagli anni '80 del Novecento i

---

obblighi creati in forza di un atto di *soft law* possono anche non essere rispettati e ciò non è fonte di responsabilità internazionale ma non è possibile per gli Stati ignorarli totalmente.

<sup>58</sup> R.VIRZO, *Vertici Internazionali*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali V, Milano, 2012 p. 1432 ss; J. GRIECO, G.J. IKENBERRY e M. MASTANDUNO, *Introduction to international relations: perspectives, connections, and enduring questions*, Londra, 2019, p. 127 ss.

membri di questo vertice hanno cominciato a volgere la propria attenzione al risanamento del debito sovrano degli Stati fortemente indebitati in sinergia con il Fondo Monetario Internazionale e con la Banca Mondiale, partecipando alle iniziative promosse da queste ultime.

Il G20 è l'altro vertice di carattere economico che ha assunto notevole importanza soprattutto con riferimento alla gestione delle crisi del debito sovrano degli Stati.

Il G20, infatti, fu creato in seguito al fenomeno della decolonizzazione avvenuto negli anni '60 del Novecento che trasse le mosse dalla risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite n.1514 del 14 dicembre 1960.<sup>59</sup>

Questi Paesi, definiti come PVS (Paesi in Via di Sviluppo), che si dichiararono indipendenti dalle potenze coloniali, si ritrovarono ad avere economie per lo più

---

<sup>59</sup> *UN resolution 1514, 947th plenary meeting, 14 December 1960, "Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples".*

La risoluzione nel suo *incipit* stabilisce che: "*The General Assembly, [...] Declares that:*

*1. The subjection of peoples to alien subjugation, domination and exploitation constitutes a denial of fundamental human rights, is contrary to the Charter of the United Nations and is an impediment to the promotion of world peace and co-operation.*

*2. All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right, they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development.*

*3. Inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence.*

*4. All armed action or repressive measures of all kinds directed against dependent peoples shall cease in order to enable them to exercise peacefully and freely their right to complete independence, and the integrity of their national territory shall be respected.*

*5. Immediate steps shall be taken, in Trust and Non-Self-Governing Territories or all other territories which have not yet attained independence, to transfer all powers to the peoples of those territories, without any conditions or reservations, in accordance with their freely expressed will and desire, without any distinction as to race, creed or colour, in order to enable them to enjoy complete independence and freedom.*

*6. Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations.*

*7. All States shall observe faithfully and strictly the provisions of the Charter of the United Nations, the Universal Declaration of Human Rights and the present Declaration on the basis of equality, non-interference in the internal affairs of all States, and respect for the sovereign rights of all peoples and their territorial integrity".*

Con la sopracitata Risoluzione le Nazioni Unite affermarono definitivamente l'operatività e l'effettività del diritto all'autodeterminazione dei popoli già presente nella Carta Atlantica e nella Carta delle NU (art.1 par. 2 e 55).

deboli e con debolezze strutturali. Tali circostanze resero necessario creare un “luogo” di confronto tra le economie emergenti e le economie dei Paesi industrializzati.

Con il fine di favorire il confronto tra i Paesi industrializzati e i PVS, dunque, nel 1998 su iniziativa degli Stati Uniti, venne creato il G22, vertice composto dai Ministri delle Finanze ed i Governatori delle Banche Centrali di un numero significativo di economie di Stati che si affiancavano agli Stati facenti parte del G8. Nonostante non fosse stato preventivata la reiterata convocazione del vertice, nell’ottobre del 1998 ne fu convocato un altro al quale parteciparono 33 Stati: gli Stati membri del G7 più Argentina, Arabia Saudita, Australia, Belgio, Brasile, Cile, Cina, Corea del Sud, Costa D’Avorio, Egitto, Hong Kong, India, Indonesia, Malesia, Messico, Marocco, Paesi Bassi, Polonia, Russia, Singapore, Sudafrica, Spagna<sup>60</sup>, Svezia, Svizzera, Tailandia e Turchia. Alla conclusione del *summit* vennero adottati dagli Stati 3 rapporti che furono sottoposti al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale.

In seguito a questi incontri informali, il 25 settembre 1999 i Ministri delle finanze degli Stati del G7 istituzionalizzarono a Washington il G20 quale Vertice permanente la cui funzione era quella di fornire un nuovo meccanismo di dialogo informale nel contesto del sistema di Bretton- Woods “*to broaden the discussions on key economic and financial policy issues among systemically significant economies and promote co-operation to achieve stable and sustainable world economic growth that benefits all*”, come stabilito nel Comunicato Inaugurale dell’incontro del 25 settembre 1999.<sup>61</sup> La prima riunione del Vertice si tenne nel dicembre dello stesso anno a Berlino.

Attualmente le funzioni e la composizione del G20 sono leggermente cambiate rispetto alla nascita della Conferenza ma la *ratio* della sua creazione e la sua finalità si sono mantenute pressoché identiche, infatti al giorno d’oggi il G20 è una

---

<sup>60</sup> La qualificazione della Spagna è particolare poiché partecipa ai vertici quale invitato permanente.

<sup>61</sup> La versione integrale del comunicato con la lista dei partecipanti al vertice è disponibile sul sito <http://www.g20.utoronto.ca/1999/1999communique.htm>

Conferenza caratterizzata dal fornire un luogo informale che possa promuovere un dialogo aperto e costruttivo tra i ministri delle finanze dei vari Stati ed i governatori delle banche centrali dei paesi industrializzati e dei mercati emergenti, nell'ambito delle politiche economiche del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale<sup>62</sup>.

Per quanto riguarda la composizione c'è innanzitutto da dire che il G20 si riunisce con cadenza fissa annuale ed è composto da 19 Stati: gli Stati facenti parte del G8 ai quali si aggiungono Argentina, Arabia Saudita, Australia, Brasile, Cina, Corea del Sud, India, Indonesia, Messico, Sudafrica e Turchia.

Il 20esimo membro è l'Unione Europea, rappresentata in seno al G20 dal Presidente del Consiglio europeo e dal Governatore della Banca Centrale Europea (BCE). Agli Stati (ed organizzazioni sovranazionali) che vi partecipano si devono aggiungere il FMI rappresentato dal suo Direttore Generale e la BM rappresentata dal suo Presidente.

Nel complesso il G20 rappresenta più del 90% del PIL mondiale, l'80% del commercio globale e due terzi della popolazione del pianeta.

Il G20 ha assunto con il tempo un ruolo privilegiato tra i fori internazionali, tanto che a seguito della crisi finanziaria del 2008 gli Stati Uniti hanno proposto di far partecipare agli incontri non più i ministri delle finanze ma i Capi di Stato e di Governo (Washington, 14-15 novembre 2008), innalzando così il livello di rappresentanza del Vertice. Quasi un anno dopo, al Vertice di Pittsburgh (24-25 settembre 2009), i *Leaders* hanno istituzionalizzato formalmente il G20 nel *Final Communiqué*, rendendolo così il *forum* principale di discussione sulla cooperazione economica a livello di Capi di Stato e di Governo. Nonostante il fatto che con il tempo l'agenda del G20 sia stata progressivamente ampliata con altre tematiche, la competenza principale di questa conferenza istituzionalizzata rimane comunque la

---

<sup>62</sup> P.I. HAJNAL, *The G8 System and the G20- Evolution, role and documentation*, Burlington (USA), 2008, p. 21 ss.

risoluzione delle crisi che interessano l'economia mondiale in maniera trasversale<sup>63</sup>.

## 6.2. Il Club di Parigi e il Club di Londra

Oltre alle organizzazioni internazionali e ai vertici, gli Stati hanno anche altri fori per la gestione delle crisi debitorie del debito sovrano. Più nel dettaglio ci si riferisce al Club di Parigi, e al Club di Londra. Entrambi sono riunioni informali di soggetti di diritto internazionale il cui scopo è favorire la conclusione di accordi di ristrutturazione del debito. Mentre il Club di Parigi ha come scopo quello di favorire gli accordi tra creditori istituzionali (ricomprendendosi tra questi solo i soggetti di diritto internazionale), il Club di Londra ha come scopo quello di favorire gli accordi tra gli Stati e i creditori privati.

### a) Il Club di Parigi

Dopo la seconda guerra mondiale e soprattutto nel corso del fenomeno della decolonizzazione, nel corso degli anni '50 del Novecento, molti Stati si trovarono a dover far fronte a forti crisi del proprio debito sovrano, dovute in larga parte all'emissione di obbligazioni e all'instabilità dei relativi mercati. In questo contesto alcuni Paesi latino- americani dichiararono di non poter sostenere il proprio debito e, conseguentemente, i Paesi creditori cercarono di trovare un modo per concertare con gli Stati debitori un "piano di risanamento" del loro debito affinché gli stessi non si dichiarassero falliti.

Al fine di scongiurare la possibilità di *default* degli Stati debitori, nel 1956 gli Stati europei creditori<sup>64</sup> si riunirono a Parigi (da qui il nome del Club) sotto l'egida del Ministero del Tesoro francese al fine di regolare l'ordine dei pagamenti dell'Argentina, Stato che stava attraversando una dura crisi del debito sovrano<sup>65</sup>. All'esito di tale incontro furono sottoscritti degli accordi di ristrutturazione del

---

<sup>63</sup> S. DI BENEDETTO, *Reforming Global Economic Governance. A Proposal to the Members of G20*, in S. DI BENEDETTO, in *op. cit.*, p. 17-30.

<sup>64</sup> Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Norvegia, Olanda, Svezia, Svizzera e Regno Unito.

<sup>65</sup> La crisi del debito sovrano dell'Argentina era strettamente legata all'instabilità politica del Paese. Nel 1955, infatti, il governo di Juan Domingo Perón fu rovesciato da un colpo di Stato.

debito per i quali gli Stati creditori, ognuno per suo conto, si impegnavano a annullare parte del credito vantato nei confronti dell'Argentina e a riscadenzare i termini dei pagamenti delle obbligazioni contratte da quest'ultima.

L'esito positivo della riunione del 1956 fece sì che tale meccanismo venisse utilizzato oltre che dall'Argentina (nel 1956, nel 1962 e 1965), anche dal Brasile nel 1962 e nel 1964. Oltre alle crisi del debito sovrano dei Paesi latino- americani, il Club di Parigi nel corso degli anni '60 del Novecento, si è riunito anche per risolvere la crisi turca, dell'Indonesia e del Ghana<sup>66</sup>.

Il "frequente" ricorso al Club fece sì che ben presto cominciarono a parteciparvi non solo gli Stati, ma anche altri creditori istituzionali in qualità di osservatori: dal 1961 il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, le Banche regionali di sviluppo, l'OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) ed infine dal 1978 l'UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*)<sup>67</sup>.

Al contrario delle organizzazioni internazionali, il Club di Parigi strutturalmente è più simile a un vertice in quanto non prevede particolari regole procedurali, tuttavia, a differenza dei vertici, soprattutto delle conferenze istituzionalizzate, non si riunisce con cadenza regolare ma le sue riunioni sono straordinarie e convocate *ad hoc* proprio perché la ristrutturazione del debito di uno Stato è un evento straordinario<sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> E. COSIO PASCAL, *The Emerging Of A Multilateral Forum For Debt Restructuring: The Paris Club*, In *United Nation Conference on Trade and Development- Discussions Papers*, No. 192 November 2008, pp. 6 e ss.

<sup>67</sup> F. MARRELLA, *Diritto e prassi del commercio internazionale*, II. Ed., Verona, 2020 pp. 25 e ss.

<sup>68</sup> Alcuni autori hanno criticato la natura del Club di Parigi, in particolare Trichet il quale lo definì una "*paradoxical non- institution*" che assomigliava più a un club anglosassone che a un'organizzazione cartesiana. Altri, invece, sostenevano che "*it is indeed an international organization masquerading and an informal forum for the convenience of the creditors countries and the International Monetary Fund (IMF) and World Bank, over which the creditors have substantial if not complete control*". T.M. CALLAGHY, *The Paris Club, Debt and Poverty Reduction- Evolving Patterns of Governance*, in J. CLAPP, R. WILKINSON (a cura di), *Global Governance, Poverty and Inequality*, London, 2010, p. 162 ss.

Il Club può essere riunito su impulso di uno Stato che si trovi in una situazione di *default* o di *imminent default*, e che sia già coinvolto in un programma di risanamento del debito sovrano concordato con il Fondo Monetario Internazionale. Una volta convocata la riunione del Club tra lo Stato debitore e i suoi creditori istituzionali, si procede a stabilire la c.d. *cut off date*, una data di riferimento a partire dalla quale potrà essere ristrutturato il debito dello Stato.

Una volta svolti i negoziati, viene negoziato il cosiddetto *Paris Club Agreed Minute*<sup>69</sup> con il quale vengono stabiliti i termini che i creditori accorderanno ai prestiti. In seguito, ciascuno Stato creditore sottoscrive con lo Stato debitore un accordo bilaterale (solitamente gli accordi che vengono conclusi sono di natura bilaterale, anche se nulla esclude che possano essere conclusi nell'ambito del Club di Parigi anche accordi multilaterali) in base al quale rinegozia le condizioni del proprio credito<sup>70</sup>.

V'è inoltre da dire che nel Club di Parigi vigono alcuni principi:

- i. **Case by case**: questo principio impone ai membri del Club di Parigi di adottare un trattamento per lo Stato debitore strettamente relazionato alla sua situazione.
- ii. **Voto per consensus**: ogni decisione presa nell'ambito del *Club di Parigi* deve essere adottata tramite *consensus* tra gli Stati membri. Questo principio tuttavia si riferisce solo ed unicamente alle votazioni che attengono al funzionamento del Club.

---

<sup>69</sup> Sulla natura del *Paris Club Agreed Minute*: “*The Agreed Minute might have been given the status of an international treaty subject to international laws in the Vienna Convention sense. However, the Paris Club creditor countries themselves do not consider the Agreed Minute as legally binding. This position comes from a pragmatic approach taken by the creditor countries, i.e. it gives flexibility to each creditor to determine the technicalities of the rescheduling. Another reason is that it eliminates the risk of legal suits by the debtor countries as well as needing to have the Agreed Minute ratified by the creditor countries’ parliaments. The Agreed Minute is confidential in nature and is kept as such by the creditor countries’ governments*”. E. COSIO PASCAL, *op. cit.*, p. 12 ss.

<sup>70</sup> Sull'argomento si veda M.R. MAURO- F. PERNAZZA, *Nozioni, soggetti e strumenti di gestione*, in M.R. MAURO- F. PERNAZZA, *Il debito sovrano tra tutela del credito e salvaguardia della funzione dello Stato*, Napoli, 2014, p. 27 ss.; E. SCISO, *op. cit.* pp. 39-44

- iii. **Condizionalità:** lo Stato debitore prima di poter procedere alla conclusione di accordi di ristrutturazione, deve aver concordato con il FMI un programma di risanamento;
- iv. **Solidarietà:** quanto stabilito nel *Club di Parigi* tra gli Stati che vi hanno preso parte dovrà trovare applicazione anche negli accordi bilaterali.
- v. **Comparability:** questo principio impone allo Stato debitore di applicare le stesse condizioni negoziate con i creditori membri del Club di Parigi anche ad altri creditori istituzionali che vantino crediti simili ma che non partecipino al Club.
- vi. **Par conditio creditorum:** nessuno Stato creditore potrà aver accesso a condizioni più agevoli rispetto a quelle degli altri Stati che prendono parte al Club di Parigi. Nonostante ciò, le istituzioni economico-finanziarie internazionali ed i creditori commerciali a breve termine vengono generalmente considerati come creditori privilegiati<sup>71</sup>.

Nonostante il frequente ricorso al Club di Parigi da parte degli Stati in difficoltà, i risultati raggiunti non sempre sono stati soddisfacenti in quanto, nella maggior parte dei casi, anziché liberare lo Stato debitore dal fardello del proprio debito, si è semplicemente procrastinata la sua inadempienza, generando così la c.d. trappola del debito per la quale in alcuni casi il ricorso al Club di Parigi diviene un'ipotesi sistemica<sup>72</sup>.

#### b) Il Club di Londra

Il Club di Londra ha un ruolo simile a quello del Club di Parigi, solo che, anziché essere un foro di ristrutturazione del debito degli Stati nei confronti dei creditori istituzionali, è il “luogo” dove viene rinegoziato il credito vantato dai privati nei confronti degli Stati.

---

<sup>71</sup> F. GALGANO, F. MARRELLA, *Diritto e Prassi del Commercio Internazionale*, Verona, 2010 p. 25 ss.

<sup>72</sup> A. RIFFIEL, *The role of the Paris Club in Managing Debt Problems*, Princeton Essays in International Finance No.161, 1985, p. 46 ss.

Il primo incontro del Club di Londra si tenne nel 1976 conseguentemente alla crisi dello Zaire il quale era fortemente esposto nei confronti di creditori privati.

La procedura di rinegoziazione del debito, nonostante la natura differente del debito stesso, è pressoché identica a quella del Club di Parigi. L'unica differenza con il Club di Parigi risiede nel fatto che il dialogo tra lo Stato debitore e i creditori privati avviene attraverso i c.d. *steering committees*, comitati costituiti per lo più da esperti in materia, nonché da banche straniere o altri soggetti creditori<sup>73</sup>.

### 6.3. I Fondi sovrani

Come anticipato, nella gestione delle crisi del debito sovrano anche i fondi sovrani d'investimento (*Sovereign Wealth Funds- SWF*), pur non essendo soggetti in senso sostanziale, hanno acquisito con il tempo un ruolo chiave non tanto sul piano politico-istituzionale quanto dal punto di vista dell'influenza concreta che essi hanno sull'economia e sui mercati.

I fondi sovrani sono fondi speciali d'investimento totalmente partecipati dagli Stati e sottoposti al loro controllo, che sempre più spesso investono all'estero. Sebbene giuridicamente siano qualificabili come imprese appartenenti o controllate dalla Stato, essi hanno una propria autonomia in base alla quale sono soggetti di diritto diversi dagli Stati e centri di imputazione giuridici autonomi. I fondi sovrani, dunque, pur essendo autonomi, esercitano una funzione pubblica delegatagli dagli Stati o dalle banche centrali<sup>74</sup>.

I fondi sovrani esistono sin dal 1953 (anno in cui è stato istituito il primo fondo sovrano, il *Kuwait Investment Authority*) ed sono in continua evoluzione. Allo stato attuale i *SWF* più ricchi e che investono di più sono quelli di Abu Dhabi, di Singapore, della Norvegia, della Cina, del Kuwait e della Russia<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Sull'argomento si veda M. R. MAURO- F. PERNAZZA, *Nozioni, soggetti e strumenti di gestione*, in *op. cit.*, p. 28 ss.

<sup>74</sup> M. HERDEGEN, *Op. Cit.*, p. 28 ss.

<sup>75</sup> "The growth of SWFs and the location of the countries from which they originate provides another example of how the balance of economic and financial power is shifting. SWFs are not new. In fact some of them have a long history, with the first being established as long ago as 1953. Of the twenty two largest SWFs that are examined in this report, seven were in existence before 1990, six started

Soprattutto alla fine della prima decade degli anni 2000, con il divagare della crisi (di cui si parlerà più approfonditamente in seguito), si è assistito alla proliferazione di fondi sovrani d'investimento. Questi ultimi hanno contribuito a ricapitalizzare istituti di credito e società di Stati colpiti da crisi del debito sovrano. Attraverso il finanziamento di banche fortemente esposte nei confronti degli Stati e che versano in situazioni finanziarie problematiche, si evita il rischio che il fallimento di banche o imprese private possa avere esiti nefasti sull'andamento economico degli Stati. Anche se il ruolo dei fondi sovrani è divenuto con il passar del tempo sempre più incidente nell'economia globale, la gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano degli Stati, rimane comunque una prerogativa degli attori istituzionali del diritto internazionale dell'economia i quali, possedendo soggettività giuridica internazionale, sono gli unici ai quali sono attribuibili le decisioni in materia.

#### 6.4. Le agenzie di rating

Altri attori in senso sostanziale che, sebbene non possano intervenire direttamente nella gestione delle crisi del debito sovrano degli Stati, hanno comunque un ruolo di prim'ordine nello scenario economico e soprattutto nell'orientare l'andamento dei mercati, sono le agenzie di rating.

Le agenzie di rating nacquero agli inizi del Novecento quando *Jhon Moody* pubblicò il primo *rating* delle obbligazioni a disposizione del pubblico. Questo giudizio espresso sulle obbligazioni a disposizione del pubblico, anziché basarsi su una sterile raccolta di informazioni economico- commerciali, come avveniva precedentemente, aveva come scopo quello di racchiudere tutti questi fattori in un unico giudizio sintetico, in valori alfanumerici, che fosse espressione del giudizio di solvibilità delle obbligazioni all'interno dei mercati.

---

*in the 90s and nine since the millennium. A number of smaller funds have started in recent years and, as existing funds prove successful, this may well encourage other countries to establish their own. Given how long SWFs have been in existence, it is remarkable how focus on them has only recently become a big issue, particularly in policy circles.”* W.P. LITMANN, T.N. CARSON (a cura di), *Sovereign Wealth Funds*, New York, 2009, p. 42 ss.

In quest'attività *Moody's* fu seguita da *Poor's Publishing Company* nel 1916, dalla *Standard Statistics Company* nel 1922 e dalla *Fitch Publishing Manuals* che pubblicò il suo primo *rating* nel 1924.

Con il passare del tempo il giudizio delle agenzie di rating assunse sempre più importanza tanto da divenire un vero e proprio punto di riferimento per chi voleva investire nei mercati obbligazionari. Tale circostanza costrinse le istituzioni a dover regolamentare l'attività delle agenzie di rating le quali, con il loro potere avrebbero potuto influenzare i mercati in assenza di un qualsivoglia controllo circa il loro operato.

Il primo Stato in cui l'attività delle agenzie di rating è stata regolamentata, com'è facile immaginare, sono stati gli Stati Uniti. La regolamentazione fu promossa dalla SEC, la "*Securities and Exchange Commission*", un ente federale statunitense preposto alla vigilanza ed al controllo della borsa valori, la quale a partire dal 1975 cominciò a creare una differenziazione tra le varie agenzie di rating basata sull'imparzialità e sull'indipendenza di queste ultime. La SEC, infatti, creò il gruppo delle "*Nationally Recognized Statistical Rating Organizations*", in cui potevano essere incluse solo le agenzie di rating che rispettavano i parametri di indipendenza e imparzialità imposti dalla SEC. Molto più tardi le agenzie di rating sono state regolamentate anche in Europa dove, con il regolamento 1060/2009 del Consiglio e del Parlamento Europeo<sup>76</sup> (adottato anche all'esito degli impegni presi dall'Unione europea nell'ambito del G20 di Washington del novembre 2008) è stata prevista una disciplina concernente le agenzie di rating operanti nei mercati europei ed è stata istituita l'*ESMA*, l'*European Securities and Market Authority*, ente

---

<sup>76</sup> Regolamento (CE) n. 1060/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, relativo alle agenzie di rating del credito. Questo regolamento è predisposto per la regolamentazione dell'attività delle agenzie di rating del credito ed ha come scopo quello di tutelare gli investitori e più in generale i mercati finanziari europei dal verificarsi di rischi connessi a pratiche finanziarie pericolose per la sicurezza dei mercati. Lo scopo è prima di tutto rendere effettiva la garanzia dell'indipendenza e dell'integrità del procedimento di rating del credito ed in secondo luogo, come diretta conseguenza, di migliorare la qualità dei rating emessi. Ulteriori informazioni sono disponibili sulla pagina web: <http://eur-lex.europa.eu/>. Il testo integrale del regolamento è invece disponibile sulla pagina web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ>.

comunitario competente per la vigilanza sulle agenzie di rating registrate presso l'Unione Europea ed operanti nei mercati europei.

Le agenzie di rating, oltre a regolare i mercati emettendo giudizi circa la solvibilità delle obbligazioni emesse dai privati, sono divenute sempre più rilevanti nel contesto delle relazioni economiche internazionali perché emettono giudizi anche circa la solvibilità di obbligazioni statali o obbligazioni garantite dagli Stati al fine di informare coloro che investono in titoli statali e che, in caso di default dello Stato, perderebbero gli investimenti fatti<sup>77</sup>.

Recentemente, nell'ambito della crisi finanziaria del 2008 le agenzie di rating hanno inciso profondamente sulle sorti degli Stati europei, infatti, declassando il giudizio espresso sui titoli di Stato di alcuni Paesi, i cosiddetti PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia e Spagna), già in forte difficoltà economica, ne hanno aggravato la situazione rendendo più complicato risolvere la crisi<sup>78</sup>.

## **7. Esempi di cooperazione internazionale nella gestione delle crisi del debito sovrano: l'*HIPC Initiative* e la MDRI**

Un esempio importante di cooperazione internazionale tra tutti gli attori istituzionali coinvolti nella gestione delle crisi del debito sovrano degli Stati, descritti nei paragrafi precedenti, ha trovato la sua più compiuta formulazione *nella Heavily Indebted Poor Countries Initiative (HIPC Initiative)* e nella *Multilateral Debt Relief Initiative*. Questi due programmi, infatti, sono stati dapprima concertati dagli Stati all'interno dei vertici economici in cui sono stati stabiliti i principali obiettivi, per poi essere portati avanti sotto l'egida delle istituzioni di Bretton-

---

<sup>77</sup> Dal 1929 i ratings di Poor's esprimevano giudizi già su 21 governi nazionali: 11 in Europa (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Norvegia, Regno Unito ed Ungheria), 3 in Asia (Australia, Cina e Giappone) e 2 in America settentrionale (Canada e Stati Uniti). Negli anni '60 invece quasi la totalità dei paesi industrializzati era "retata" dalle grandi agenzie di rating. Al giorno d'oggi S&P rende pubblici i rating di 93 Stati, Moody's quelli di 109 Stati e Fitch quelli di 77 Stati.

<sup>78</sup> G. DE LAURENTIS, *Il rating del debito sovrano: profili economici*, in M.R. MAURO, F. PERNAZZA (a cura di), *op. cit.* p. 53- 85; F. PERNAZZA, *Il rating del debito sovrano: profili giuridici*, in M.R. Mauro, F. Pernauta (a cura di), *op. cit.* p. 86-138; N. GAILLARD, *A Century of Sovereign Rating*, New York, 2012, p. 3 ss.

Woods e, più in particolare, il Fondo Monetario Internazionale e l'*International Development Agency*.

L'*HIPC Initiative* è un'iniziativa volta alla cancellazione del debito dei Paesi più poveri al Mondo. Essa fu promossa dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale, in particolare dall'*International Development Agency* nel 1996, con lo scopo di cancellare il debito dei Paesi più indebitati, i c.d. *Heavily Indebited Poor Countries*, per l'appunto.

Per accedere ai benefici dell'*HIPC Initiative*, lo Stato doveva rispettare determinati requisiti: in primo luogo esso doveva dimostrare l'impossibilità di poter adempiere alle proprie obbligazioni, dunque, avere un debito sovrano c.d. insostenibile; in secondo luogo doveva essere un Paese sostanzialmente povero. Sotto questo punto di vista, per verificare la c.d. *eligibility* dello Stato venivano presi in considerazione i parametri di accesso ai prestiti dell'IDA; da ultimo, lo Stato che intendeva beneficiare della cancellazione del debito doveva porre in essere riforme strutturali volte al risanamento economico.

Nel 1999, in occasione del G7 di Colonia, i Paesi partecipanti al vertice e le istituzioni finanziarie internazionali, decisero di implementare tale programma prevedendo delle misure rafforzate: 1) aumentare il numero di Stati che potevano accedere alla cancellazione del debito; 2) aumentare la percentuale del debito soggetta alla cancellazione; 3) accelerare i tempi d'inizio del programma. Dal 1999 nacque, pertanto, quella che venne definita l'*Enhanced HIPC Initiative*, una forma di *HIPC Initiative* rafforzata. Dal 1996 i Paesi che sono stati ritenuti *HIPC Eligible* sono 37 (di cui 31 sono Stati africani)<sup>79</sup>.

La procedura per la cancellazione del debito si fonda su due c.d. *milestones*. La prima è la *decision point*, fase in cui il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale decidono se lo Stato è "*eligible*" sulla base dei criteri specificati sopra.

---

<sup>79</sup> S. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods: analisi critica, processi di revisione in atto e proposte di riforma*, Torino, 2012, p. 158 ss.

Per ulteriori dettagli circa gli Stati che hanno beneficiato dell'*HIPC Initiative* si veda la pagina web: <http://www.worldbank.org>

La seconda fase, invece, è chiamata *completion point* ed attiene all'effettiva cancellazione del debito dello Stato il quale, tuttavia, deve aver posto in essere determinate riforme volte all'eliminazione o alla riduzione della povertà. La procedura seguita è simile a quella per la concessione degli *Extended Credit Facilities* (che sostituiscono i *Poverty Reduction and Growth Facilitites*), già esaminati precedentemente<sup>80</sup>.

Il termine della *HIPC Initiative* inizialmente doveva essere il 2004 ma fu poi prorogato di altri 2 anni con una decisione assunta nel G8 di Sea Island del 2004. Nonostante nei Paesi *HIPC* crescesse la spesa pubblica in salute, educazione ed investimenti volti alla riduzione della povertà, gli Stati che avevano beneficiato dell'iniziativa, continuavano a spendere gran parte delle loro risorse nel ripagare i loro debiti. Nel G8 di Gleneagles, per porre rimedio a quanto stava accadendo, gli Stati che vi presero parte proposero alle istituzioni finanziarie internazionali di procedere alla cancellazione del 100% del credito che vantavano nei confronti degli Stati *HIPC*. Questa seconda iniziativa prese il nome di *Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI)*.

Stante la prossimità della scadenza dell'*HIPC initiative*, per far fronte a quest'impegno, il Fondo Monetario Internazionale creò un fondo apposito, il c.d. *MDRI-fund* che, sottraendo risorse al fondo per i prestiti in favore della crescita economica, aveva come scopo quello di finanziare l'iniziativa di cancellazione del debito<sup>81</sup>.

Nonostante gli sforzi nel cercare di creare strumenti di gestione del debito sovrano degli Stati che siano comuni a tutti gli attori internazionali, la riduzione a livello multilaterale del debito non è accompagnata da quella a livello bilaterale nel contesto del Club di Parigi. Mentre a livello multilaterale ci si è impegnati alla riduzione del 90% del debito sovrano degli Stati *HIPC*, a livello bilaterale gli Stati

---

<sup>80</sup> L.F. GAUDER, *The Administration of Debt Relief by International Financial Institutions: a Legal Reconstruction of the HIPC Initiative*, Heidelberg, 2009, p. 64.

<sup>81</sup> In seguito il Fondo Monetario Internazionale ha scisso il *MDRI-fund* in 2 sottocategorie: *MDRI I* e *MDRI II*. La prima parte del fondo è stata già liquidata il 4 febbraio 2015, la seconda, invece è ancora in fase di concessione. Per ulteriori specificazioni e chiarimenti sul tema si consulti la pagina web: [www.imf.org](http://www.imf.org)

creditori che fanno parte del Club di Parigi non hanno proceduto ad applicare lo stesso trattamento.

Fonti autorevoli in dottrina, tuttavia, hanno criticato tale circostanza, auspicando l'equiparazione delle condizioni di *debt relief* alle pratiche di ristrutturazione del debito nell'ambito del Club di Parigi sulla scorta dei principi generali del diritto internazionale quali quello di buona fede e quello della parità di trattamento<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Secondo Gaudier *“By invoking bona fide principle in combination with established HIPC practice in order to pierce the informal relationship between Paris Club creditors and HIPC debtors may constitute a very progressive approach to constructing a right to equitable debt relief treatment of HIPC debtors under the Initiative. This approach derives its legitimacy from the nature and general fabric of international law. The fact that international law recognizes the existence of general principles of international law is namely an expression of its intention to avoid the existence or creation of legal vacuum. In case where no custom and no contractual obligations are regulating the conduct of two subjects of international law, general principles of international law allow for a very basic setting for their relationship and interaction. In this respect, the principle of good faith provides very fundamental guidance that, in the absence of any legally valuable reason to disappoint the faith of the other party good faith is not meant to be disappointed. Thus, if a HIPC country adheres to the prescribed reform process under the HIPC Initiative, there should be no reason why a country should not be able to benefit from debt relief”*. L.F. GAUDER, *op. cit.* p. 178 ss.

**CAPITOLO II**  
**IL PRINCIPIO DI CONDIZIONALITÀ E LA SUA APPLICAZIONE**  
**NELLE CRISI DEL DEBITO SOVRANO ESTERO**

\*\*\*

SOMMARIO: 1. IL PRINCIPIO DI CONDIZIONALITÀ: ORIGINE ED EVOLUZIONE; 2. ALCUNI ESEMPI DI INTERVENTO DELLE ORGANIZZAZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI NELLE CRISI DEL DEBITO SOVRANO DEGLI STATI; 3. IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA NELLA GESTIONE DELLA CRISI ECONOMICO- FINANZIARIA DEL 2008/2010; 4. L'INTERVENTO CONGIUNTO DELL'UNIONE EUROPEA E DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE PER RISOLVERE LA CRISI DEL DEBITO SOVRANO ESTERO DEGLI STATI EUROPEI: L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DI UNA VECCHIA COOPERAZIONE; 5. L'EROGAZIONE DEI PRESTITI A FAVORE DEGLI STATI EURO E L'APPLICAZIONE DELLE MISURE DI AUSTERITÀ

\*\*\*

**1. Il principio di condizionalità: origine ed evoluzione**

Come preannunciato nel capitolo precedente, l'analisi dell'intervento delle istituzioni economico-finanziarie nelle crisi del debito sovrano estero impone necessariamente lo studio delle politiche di condizionalità adottate dalle stesse nella loro attività di finanziamento degli Stati.

La condizionalità può essere definita come "l'insieme delle differenti circostanze, al verificarsi delle quali, il Fondo Monetario Internazionale o altre organizzazioni internazionali economico-finanziarie concedono prestiti agli Stati o finanziano progetti all'interno degli stessi".<sup>83</sup>

L'unico Stato che voleva introdurre la condizionalità all'interno degli *Articles of Agreement* istitutivi del Fondo Monetario Internazionale, erano gli Stati Uniti<sup>84</sup> e, conseguentemente, in un primo momento la condizionalità non fu prevista quale elemento integrante delle competenze di tale organizzazione. L'attività finanziaria

---

<sup>83</sup> R.W. STONE, *The Scope of IMF Conditionality*, in *International Organizations*, No. 62, 2008, p. 589-620.

<sup>84</sup> In riferimento alla posizione degli Stati Uniti circa il ruolo che avrebbe dovuto ricoprire il Fondo Monetario Internazionale, Jhon Maynard Keynes, celebre economista britannico, esprime il seguente pensiero: "*In their eyes it should have wide discretionary powers and should exercise something of the same grandmotherly influence and control over the central banks of member countries, that these central banks in turn are accustomed to exercise over the other banks within their own countries*".

originariamente, pertanto, consisteva nella concessione di prestiti con il conseguente onere in capo allo Stato beneficiario di restituire capitale e interessi senza ulteriori condizioni.

Discorso diverso deve essere fatto per la Banca Mondiale la quale, concedendo prestiti non solo a Stati ma anche a imprese private ed essendo questi prestiti volti allo sviluppo in determinati campi, riusciva ad imprimere una condizionalità insita negli stessi prestiti proprio in virtù del fatto che fossero vincolati alla realizzazione di un determinato progetto. L'unico requisito che doveva essere soddisfatto per l'accesso ai finanziamenti da parte della Banca Mondiale era quello di avere un sistema macroeconomico in grado di poter sostenere gli impegni presi<sup>85</sup>.

Dunque, quando si parla di condizionalità con riferimento alla Banca Mondiale si fa riferimento a una condizionalità predeterminata<sup>86</sup>, che viene imposta *ex ante* come requisito per l'accesso ai finanziamenti messi a disposizione dall'organizzazione internazionale al fine di realizzare determinati progetti.

La condizionalità del Fondo Monetario Internazionale, invece, si presenta in maniera molto differente, poiché le condizioni cui sono subordinati i finanziamenti consistono in un insieme di misure che lo Stato beneficiario dei prestiti deve porre in essere per poter aver accesso alle risorse straordinarie messe a disposizione dal Fondo Monetario Internazionale.

Va da sé, inoltre, che concedendo finanziamenti volti alla riduzione del debito sovrano e, in larga parte dei casi, alla risoluzione delle crisi dello stesso, le condizioni imposte sui prestiti del Fondo Monetario Internazionale sono difficilmente attuabili, considerate le circostanze economico-finanziarie dei beneficiari dei prestiti.

Attesa l'iniziale assenza della condizionalità nell'assistenza finanziaria del Fondo Monetario Internazionale, ben presto questa cominciò a divenire parte integrante dei suoi prestiti. Nel 1951, infatti, l'*Executive Board* decise alcuni criteri formali da adottare per delineare i profili di condizionalità cui venivano subordinati i prestiti.

---

<sup>85</sup> Cfr. Cap. I, par. 5.

<sup>86</sup> R. HOPKINS, A. POWELL, A. ROY, C. L. GILBERT, *the World Bank and conditionality*, in *Journal of International Development*, Vol. IX, Issue 4, 1997, p. 507-516

Ciononostante, lo Stato beneficiario rimaneva comunque del tutto indipendente nel decidere in che modo e con quali strumenti raggiungere gli scopi imposti dalla condizionalità del Fondo Monetario Internazionale<sup>87</sup>. La prima volta che il FMI utilizzò la condizionalità fu con il Perù nel 1954, suddividendo i prestiti in *tranches* e subordinando l'erogazione dei finanziamenti relativi alle *tranches* successive al rispetto di determinate condizioni imposte per la concessione delle *tranches* precedenti.

Successivamente, la prassi del Fondo Monetario Internazionale nell'imposizione delle politiche di condizionalità divenne sempre più frequente e, a partire dal 1956 (con la crisi argentina che verrà analizzata nei successivi paragrafi), il Fondo Monetario Internazionale cominciò a dividere sistematicamente i propri aiuti in *tranches* in modo tale da rendere più stringente il rispetto delle condizioni cui erano sottoposti i prestiti. Fino a quel momento, tuttavia, il rispetto della condizionalità si configurava come un'obbligazione accessoria a quella principale che era di natura strettamente finanziaria.

Nel 1958 il Fondo incluse formalmente, per la prima volta, il rispetto della condizionalità come elemento fondamentale della sua attività di assistenza finanziaria, applicando ai prestiti alcune condizioni consistenti ad esempio nella svalutazione monetaria entro alcuni limiti imposti dal Fondo Monetario Internazionale, nella riduzione del *deficit* attraverso l'incremento delle esportazioni<sup>88</sup>.

Dopo questo primo utilizzo della condizionalità nato con la prassi, successivamente il principio fu formalmente ed esplicitamente inserito nell'accordo istitutivo con l'emendamento del 1968, il quale ha modificato l'art.5 sez.3, lett. a) dello statuto del FMI così: "*The Fund shall adopt policies on the use of its general resources,*

---

<sup>87</sup> A. DREHER, *The Development of IMF and World Bank Conditionality*, in L.YUEH (a cura di), *The Law and Economics of Globalisation- New Challenges for a World in Flux*, Cheltenham-Northampton, 2009, p. 161-192; M. GUITIAN, *Fund conditionality: evolution of principles and practices*, New York, 1981, p. 58 ss.

<sup>88</sup> J.R. VREELAND, *The International Monetary Fund- Politics of Conditional Lending*, New York, 2007, p. 31 ss.; E. DENTERS, *Law and policy of IFM conditionality. Legal aspects of International Organizations*, The Hague, 1996, p. 308 ss.

*including policies on stand-by or similar arrangements, and may adopt special policies for special balance of payments problems, that will assist members to solve their balance of payments problems in a manner consistent with the provisions of this Agreement and that will establish adequate safeguards for the temporary use of the general resources of the Fund*'.

La condizionalità del Fondo Monetario Internazionale si è sviluppata in particolare negli anni '70 e '80 del Novecento quando, per far fronte alle varie crisi che si prospettavano a livello internazionale, il Fondo Monetario Internazionale ha deciso di adottare le *Guidelines on Conditionality*<sup>89</sup>, delle linee guida circa la condizionalità cui si sarebbero dovuti attenere il Fondo stesso e gli Stati beneficiari dei prestiti nel concordare le politiche alle quali erano subordinati i finanziamenti per la risoluzione delle crisi del debito sovrano degli Stati.

La progressiva istituzionalizzazione della condizionalità dei prestiti ha fatto del Fondo Monetario Internazionale non più solo un'istituzione finanziaria internazionale competente in materia monetaria, bensì un'istituzione finanziaria internazionale che cominciava anche a incidere a livello politico sulle scelte interne intraprese dai singoli Stati.

Se fino al 1979 la condizionalità del Fondo si basava sostanzialmente in misure volte alla privatizzazione delle imprese statali e al rispetto dei termini di restituzione dei prestiti e dei relativi interessi, dal 1979 si è assistito al passaggio dalla c.d. *soft conditionality* alla *hard conditionality* con la quale, per l'appunto, il Fondo Monetario Internazionale ha cominciato a interferire nelle politiche interne degli Stati, imponendo come condizioni sui prestiti riforme strutturali micro e macro economiche in grado di ridurre in maniera sistematica il *deficit* dello Stato beneficiario dei prestiti<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Cfr. Decisione del Consiglio Esecutivo n. 6056-(79/138), *Guidelines on Conditionality*, 2 marzo 1979.

<sup>90</sup> J. WILLIAMSON, *On Seeking to Improve IMF Conditionality*, *The American Economic Review*, Vol. LXXIII, No. 2, *Papers and Proceedings of the Ninety-Fifth Annual Meeting of the American Economic Association* (May, 1983), p. 354-358.

Le *Guidelines on Conditionality* del 1979 si fondavano su cinque principi: “(1) *national ownership of programs*, (2) *parsimony in conditionality*; (3) *tailoring of programs to borrowing country circumstances*; (4) *coordination with other multilateral institutions*; and (5) *clarity in conditionality*”<sup>91</sup>.

La condizionalità del Fondo Monetario Internazionale, così come prevista dalle *Guidelines on Conditionality* del 1979, ha fatto in modo che gli Stati beneficiari dei prestiti durante le crisi del loro debito sovrano, di cui si parlerà più dettagliatamente nei paragrafi successivi, potessero uscire dalla crisi con riforme strutturali pensate per il breve periodo che, tuttavia, non erano improntate alla crescita nel lungo periodo ma unicamente alla riduzione del *deficit*. Tale circostanza ha determinato, spesso, un peggioramento nelle condizioni socio-economiche degli Stati beneficiari dei prestiti che hanno applicato la condizionalità imposta dal Fondo Monetario Internazionale, con la conseguente difficoltà nel rispettare gli impegni economici presi, poiché, in mancanza di una crescita reale, tali Paesi non erano in grado comunque di supportare il peso dei debiti contratti. Effetto di ciò è stato che il Fondo Monetario Internazionale ha dovuto concedere ulteriori prestiti e dilazioni sui prestiti già concessi, senza quindi effettivamente portare a termine i programmi che erano stati prefissati al momento della concessione degli aiuti finanziari<sup>92</sup>.

---

<sup>91</sup> W. MAYER, A. MOURMOURAS, *IMF conditionality: An Approach Based on the Theory of Special Interest Politics*, *The Review of International Organizations*, 2008, Vol. III, No. 2, p. 105-121.

<sup>92</sup> “*There is a slew of critical literature on the conditionality with a general focus on the distributional aspect of the reform. Criticisms of IMF policies include the failure of reforms to take social and environmental issues into account and the failure to ensure sustained growth. Another point of criticism of the IMF was that the conditionality impinged upon the sovereignty of borrowers. Thus, there were not only economic repercussions of conditionality but the inflexibility in negotiations alienated governments from the measures they were supposed to implement. The overlap of IMF and the World Bank policies also swamped governments of borrowing countries with policy conditions (Kellick, 1993). In response to the critique, the IMF became more flexible in ways it engaged with countries in issues related to structural reform. In 1999, it replaced SAP with poverty reduction and growth facility (PRGF). The PRGF was intended to be based more on participation and country ownership, be more selective in the use of terms of conditionality, and include stronger analysis of social issues (Bull et al., 2006).*” S. AHMED, A. SUKAR, *Special Issue: Is there a need for Reforms in IMF? A Critical Evaluation of IMF History*, in *Management and Economics Research Journal*, Vol. IV, Issue No. 1, 2018, p. 60–66.

L'applicazione di misure improntate unicamente su variabili macroeconomiche e non su riforme strutturali che prevedessero la crescita socio-economica degli Stati in difficoltà, ha decretato il fallimento della condizionalità del Fondo Monetario Internazionale il quale, agli inizi del nuovo millennio ha cominciato a studiare una riforma delle *Guidelines on Conditionality*.

La riforma prospettata è stata adottata il 25 settembre del 2002 dall'*Executive Board* del Fondo Monetario Internazionale il quale ha approvato le nuove *Guidelines on Conditionality* che avrebbero sostituito quelle del 1979.

La necessità di riformare le linee guida della condizionalità dei prestiti è stata dettata da vari motivi. In primo luogo ci si è resi conto che le riforme strutturali da concordare con lo Stato beneficiario dei prestiti non potevano essere solo quelle di breve periodo ma che ci si sarebbe dovuti concentrare sugli obiettivi a medio-lungo termine, facendo in modo che lo Stato beneficiario dei prestiti adottasse politiche volte a una stabilità economica duratura.

È interessante, a tal proposito, notare come, rispetto al passato, le nuove *Guidelines on Conditionality*, alla Condizione n. 7 (b), stabiliscono che le condizioni devono consistere in variabili macroeconomiche e misure strutturali che ricadono nella competenza del Fondo Monetario Internazionale (stabilizzazione monetaria, finanziaria e politiche di cambio), il quale, tuttavia, in situazioni di comprovata importanza (definita "*critical importance*") può anche stabilire condizioni che non rientrano nella sua competenza<sup>93</sup>.

Questa nuova previsione ha costituito un notevole passo avanti nella condizionalità imposta sui prestiti dal Fondo Monetario Internazionale. Le nuove Linee Guida, infatti, superando la concezione per la quale il Fondo si sarebbe dovuto limitare ad apporre ai prestiti condizioni basate unicamente su variabili economiche improntate sul sistema neoliberale, hanno concesso allo stesso di essere più "intrusivo",

---

<sup>93</sup> Condition 7 (b): "*Conditions will normally consist of macroeconomic variables and structural measures that are within the Fund's core areas of responsibility. Variables and measures that are outside the Fund's core areas of responsibility may also be established as conditions but may require more detailed explanation of their critical importance*".

andando ad incidere in settori strategici per lo Stato beneficiario dei prestiti, negoziando e talvolta imponendo privatizzazioni di settori economici o riforme delle leggi fallimentari, del sistema giudiziario, della normativa laburistica e pensionistica, nonché dei meccanismi di *governance*<sup>94</sup>.

Oltre a questa prima importante modifica che ha ampliato notevolmente la competenza del Fondo Monetario Internazionale e, conseguentemente, la sua interferenza nella gestione della politica degli Stati, vi sono state anche altre due significative modifiche apportate dalle *Guidelines on Conditionality* del 2002<sup>95</sup>.

La prima di queste modifiche riguarda la natura dei c.d. *arrangements*. Alla Condizione n. 9 viene infatti espressamente stabilito che “*A Fund arrangement is a decision of the Executive Board by which a member is assured that it will be able to make purchases or receive disbursements from the Fund in accordance with the terms of the decision during a specified period and up to a specified amount. Fund arrangements are not international agreements and therefore language having a contractual connotation will be avoided in arrangements and in program documents. Appropriate consultation clauses will be incorporated in all arrangements.*”. Questa previsione circa la natura degli *arrangements*, in cui è stato espressamente stabilito che gli *arrangements* sono degli atti emanati dall’*Executive Board* e non dei trattati internazionali, ha chiarito (anche se permangono in dottrina forti dubbi al riguardo, oggetto di approfondimento nei capitoli successivi) quale sia la natura dei prestiti del Fondo Monetario Internazionale. Non v’è dubbio alcuno che essi non possano essere considerati formalmente come trattati internazionali, tuttavia, è opportuno chiarire che gli *arrangements* dell’*Executive Board* sono atti vincolanti per gli Stati membri e come tali, pur non essendo formalmente equiparabili a trattati internazionali, comunque creano degli obblighi in capo allo Stato destinatario delle previsioni contenute nell’atto<sup>96</sup>. Oltre a ciò, occorre altresì

---

<sup>94</sup> S.L. BABB, B.G. CARRUTHERS, *Conditionality: Forms, Function, and History*, in *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 4, 2008, p. 13-29.

<sup>95</sup> C. DORDI, *Profili giuridici dell’attività di sostegno finanziario del Fondo Monetario Internazionale: le nuove linee-guida sulla condizionalità*, in *Diritto del commercio internazionale: pratica internazionale e diritto interno*, Vol. XVI, No. 4, 2002, p. 863-899.

<sup>96</sup> R. VIRZO, *Gli Atti delle Organizzazioni Internazionali*, in A. DEL VECCHIO, *op. cit.* p. 113 ss.

osservare che, pur non essendo gli *arrangements* assimilabili ai trattati internazionali, essi sono solo una parte del complesso di atti che formano l'intesa in base alla quale vengono erogati i finanziamenti del Fondo e viene imposta la condizionalità, con la conseguenza che se da un lato essi non possono essere equiparati dal punto di vista sostanziale ai trattati, permangono dubbi (sui quali ci si soffermerà più approfonditamente nel capitolo successivo) sul fatto che tale asserzione possa essere estesa al complesso di accordi che disciplinano i *loans* del Fondo Monetario Internazionale<sup>97</sup>.

Le decisioni dell'*Executive Board* del Fondo Monetario Internazionale circa la concessione o meno dei prestiti agli Stati in crisi, con l'evoluzione della condizionalità del Fondo Monetario Internazionale, come anticipato, non sono più gli unici atti che disciplinano l'erogazione dei prestiti agli Stati che ne facciano richiesta.

Alla Condizione n. 10, infatti, è stato stabilito che le intenzioni politiche delle autorità devono essere contenute in documenti come le *Letters of Intent* (LOI), *Memorandum on Economic and Financial Policies* (MEFP) e possono essere accompagnate da un *Technical Memorandum of Understanding* (TMU), il cui valore giuridico è ancora discusso dalla dottrina internazionalistica e sul quale ci si soffermerà più approfonditamente in seguito. La Condizione n. 10 prosegue poi illustrando le modalità di formazione di questi strumenti giuridici<sup>98</sup>.

---

<sup>97</sup> R.W. STONE, *op. cit.*; A. DREHER, *The Development of IMF and World Bank Conditionality*, in L. YUEH (a cura di), *op. cit.*, p. 161 ss.; J.R. VREELAND, *Op. cit.*, p. 31 ss.; E. DENTERS, *op. cit.*, p. 308 ss.

<sup>98</sup> “*These documents will be prepared by the authorities, with the cooperation and assistance of the Fund staff, and will be submitted to the Managing Director for circulation to the Executive Board. The documents should reflect the authorities’ policy goals and strategies. In addition to conditions specified in these documents, members requesting the use of Fund resources may in exceptional cases communicate confidential policy understandings to the Fund in a side letter addressed to the Managing Director and disclosed to the Executive Board. In all their program documents, the authorities should clearly distinguish between the conditions on which the Fund’s financial support depends and other elements of the program. Detailed policy matrices covering the broader agenda should be avoided in program documents such as LOIs and MEFPs unless they are considered necessary by the authorities to express their policy intentions.*”

La seconda importante novità introdotta dalle *Guidelines on Conditionality* del 2002 riguarda invece la responsabilità del Fondo Monetario Internazionale per l'applicazione e la supervisione delle politiche imposte attraverso gli accordi sulla condizionalità dei prestiti.

Per la prima volta, infatti, il Fondo Monetario Internazionale, nell'ottica di voler implementare la sua *accountability*<sup>99</sup>, ha stabilito una forma di responsabilità per l'esercizio delle proprie competenze.

Alla Condizione n. 8, infatti, è stato previsto che “*The Fund is fully responsible for the establishment and monitoring of all conditions attached to the use of its resources*”. La Condizione n. 8, inoltre, prosegue stabilendo che non ci sarebbe più stata la c.d. *cross-conditionality*, vale a dire la pratica diffusa fino a quel momento nelle istituzioni di Bretton-Woods di includere nelle politiche del Fondo Monetario Internazionale le condizioni della Banca Mondiale e viceversa. Ciononostante, il divieto della *cross-conditionality* è stato comunque mitigato, siccome sempre alla Condizione n. 8 veniva statuito che nel momento in cui si dovessero stabilire e monitorare condizioni basate su variabili e misure che non rientrano nelle sue aree principali di competenza del Fondo Monetario Internazionale, lo stesso, nella misura più ampia possibile, si deve avvalere del parere di altri istituzioni multilaterali, in particolare la Banca mondiale. L'applicazione di questa procedura di consultazione tra le istituzioni finanziarie internazionali trova la sua *ratio* nella circostanza per la quale i programmi del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale si sarebbero potuti sovrapporre e, imponendo allo stesso Stato condizioni differenti, si sarebbero potuti produrre effetti aberranti per i quali uno stesso Stato avrebbe dovuto porre in essere politiche in ossequio alle condizioni

---

<sup>99</sup> l'*accountability* delle organizzazioni internazionali, termine che non ha un corrispettivo italiano, <<si riferisce alla responsabilità dei governanti nei confronti dei governati, sia nel senso di rendere conto ad essi delle proprie azioni, sia in quello di dare rilievo alla loro volontà>>. I. INGRAVALLO, *Immunità e privilegi delle organizzazioni internazionali e dei loro funzionari*, in P. PENNETTA, S. CAFARO, A. DI STASI, I. INGRAVALLO, G. MARTINO, C. NOVI, *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Padova, 2018, p. 401-431; E. SCISO, *Accountability, transparency and democracy in the functioning of Bretton Woods Institutions*, Torino, 2017, p. 136 ss.

imposte da un'istituzione che si sarebbero potute rivelare antitetiche rispetto alle condizioni imposte dall'altra istituzione internazionale.

Com'è possibile notare, e come è stato ampiamente affermato in dottrina<sup>100</sup>, nelle *Guidelines on Conditionality* adottate dal Fondo Monetario Internazionale non vi è alcun riferimento né alle politiche sociali, né tantomeno al rispetto dei diritti umani nell'applicazione delle misure volte alla risoluzione delle crisi del debito sovrano.

## **2. Alcuni esempi di intervento delle organizzazioni finanziarie internazionali nelle crisi del debito sovrano degli Stati**

Proprio i problemi legati alla condizionalità imposta dal Fondo Monetario Internazionale hanno generato aspre critiche nei confronti di tale Organizzazione, in particolare a seguito delle crisi verificatesi nel corso degli anni '80 e '90 in Messico, in Russia, in Argentina e in Europa con la crisi del 2008/2010 (alla quale verrà dedicato un paragrafo a parte). Nella gestione delle crisi del debito sovrano occorse nei sopracitati Paesi, infatti, il Fondo (talvolta congiuntamente alla Banca Mondiale) ha considerevolmente aumentato sia il numero delle condizioni, sia il grado di ingerenza nelle politiche sociali degli Stati beneficiari dei prestiti, mantenendo, tuttavia, un approccio eccessivamente legato a fattori macroeconomici non in grado di individuare le cause specifiche del *deficit* degli Stati.

### **2.1. Le crisi del debito sovrano in America latina: il caso del Messico**

Il Messico, così come altri Paesi latino- americani, conobbe durante gli anni '70 e '80 del Novecento un periodo particolarmente florido dal punto di vista economico, favorito dalla scoperta di numerose fonti di petrolio.

Tale circostanza portò ben presto all'istallazione di varie stazioni d'estrazione nelle giungle di *Tabasco* e *Chiapas*. Nonostante la crescita esponenziale dell'economia messicana, a causa dell'eccessiva svalutazione della moneta (il peso) il Messico si trovò presto nell'impossibilità di poter ripagare il proprio debito sovrano quando, nell'agosto del 1982, il Ministro delle Finanze messicano dichiarò che il Messico

---

<sup>100</sup> J. WILLIAMSON, *Op. Cit.*; A. DREHER, J.E. STURM e J.R. VREELAND, *Politics and IMF Conditionality*, in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 59 (I), 2015, pp. 120-148.

non avrebbe potuto onorarne i pagamenti, chiedendo una moratoria ai principali creditori istituzionali. Questa dichiarazione intimorì i creditori del Messico, *in primis* gli Stati Uniti, ma proprio a seguito della richiesta del Governo messicano, la crisi fu affrontata tramite la concessione di prestiti a livello bilaterale. Lo Stato che intervenne maggiormente a sostegno del Messico, anche a causa della sua forte esposizione creditoria, furono gli Stati Uniti. Questi ultimi, tra l'altro, in attesa che il Messico potesse beneficiare dell'intervento del Fondo Monetario Internazionale, fecero da "intermediari" con gli altri creditori sia istituzionali che privati, affinché questi ultimi attendessero l'esito dei negoziati tra l'istituzione internazionale e il Messico.<sup>101</sup>

A livello internazionale, dunque, si decise di intervenire attraverso la c.d. "*cooperative strategy*", un piano d'intervento concertato tra tutti i soggetti coinvolti nella crisi del Messico. Il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale e i governi degli Stati creditori, pertanto, concessero allo Stato messicano i fondi necessari per uscire dalla crisi, subordinando questi ultimi a politiche di condizionalità improntate sulla riduzione graduale del rapporto deficit/PIL.<sup>102</sup>

Mentre il Messico formalizzava la richiesta d'aiuto al Fondo Monetario Internazionale, anche il Brasile dichiarò che non sarebbe stato in grado di adempiere correttamente ai propri obblighi finanziari internazionali.

La dichiarazione del governo brasiliano, tuttavia, non fu così preoccupante com'era stata la dichiarazione del Messico e, soprattutto, il Brasile non chiese subito l'aiuto del Fondo Monetario Internazionale siccome dal 1958 aveva interrotto le relazioni con lo stesso sostenendo che le sue condizioni fossero umilianti.

---

<sup>101</sup> M.S. COPELOVITCH, *The International Monetary Fund in the Global Economy, Banks, Bonds and Bailouts*, Cambridge, 2010, p. 142 ss.

<sup>102</sup> "The Fund pressed, as one might expect, for reduced public spending, further devaluation of the peso and elimination of exchange controls, and reduced external borrowing. [...] the Fund initially sought to reduce Mexico's budget deficit, which was running at an annual rate of 17 per cent of gross domestic product to 6.7 per cent; the government held out for a target of 10 per cent of GDP. The final figures set out in the Letter of Intent signed on behalf of Mexico set a deficit target of 8.5 per cent of the GDP for 1983, 5.5 per cent for 1984, and 3.5 per cent for 1985". A.F. LOWENFIELD, *op. cit.*, p. 676.

In un primo momento la crisi brasiliana fu risolta attraverso accordi intercorsi con banche private e fondi esteri, tuttavia, ben presto, il Brasile si rese conto di dover richiedere l'aiuto del Fondo Monetario Internazionale per risolvere la crisi del proprio debito sovrano.

Dopo lunghi negoziati circa le condizioni da applicare agli *stand-by arrangements*, il Fondo Monetario Internazionale continuava a verificare la riluttanza del Brasile nel rispettare le condizioni dei prestiti, così la crisi brasiliana degli anni '80 fu risolta nell'ambito del Club di Parigi in cui non solo fu ristrutturato l'intero debito sovrano del Brasile, ma parte dello stesso fu anche cancellata.

La crisi messicana e dell'area latino- americana, portò la Comunità internazionale a pensare che probabilmente il problema del debito dei Paesi latinoamericani e, più in generale dei PVS, non fosse legato a circostanze contingenti ma che avesse un carattere strutturale.

Sulla scorta di tali considerazioni, la Banca Mondiale, il Fondo Monetario e i Paesi del G7, nell'ottobre del 1985, decisero di promuovere il c.d. piano Baker che prendeva il nome dal Segretario del Tesoro americano James Baker. Tale programma prevedeva in primo luogo l'adozione nei Paesi debitori di misure volte alla crescita macroeconomica degli stessi, alla stabilità della bilancia dei pagamenti, riducendo l'inflazione e riformando il sistema fiscale, incentivando gli investimenti esteri, le liberalizzazioni e le privatizzazioni. In questo modo si sarebbe creato altresì un mercato del lavoro più florido. In secondo luogo, il piano Baker prevedeva un ruolo centrale del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale nella concessione dei prestiti volti a favorire economicamente la promozione delle misure per la crescita. In terzo luogo, furono stanziati fondi da concedere alle banche per supportare le proposte di riforma degli Stati debitori. Nel dettaglio furono stanziati 200 miliardi di dollari statunitensi come fondo comune per quindici Stati fortemente indebitati, divenuti poi celebri con l'epiteto "*Baker Fifteen*"<sup>103</sup>. Nel

---

<sup>103</sup> Questi Stati erano: Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Ecuador, Messico, Perù, Uruguay, Venezuela, Costa d'Avorio, Marocco, Nigeria, Filippine e Jugoslavia. N. WOODS, *Groupthink: the IMF, the World Bank and Decision Making regarding the 1994 Mexican Crisis*, in

1989 il debito sovrano dei *Baker Fifteen* era stato notevolmente ridotto e l'iniziativa fu considerata un successo per aver focalizzato l'attenzione e gli sforzi economici verso la crescita, considerata come unico modo per scongiurare un ulteriore futuro indebitamento<sup>104</sup>.

Nello stesso anno, il 1989, il successore di Baker alla Segreteria del Tesoro statunitense Nicholas F. Brady, propose un altro piano (il c.d. piano Brady) che, ponendosi pressoché gli stessi obiettivi del piano Baker, intendeva coinvolgere nell'iniziativa anche il Club di Parigi e ridurre gli interessi dei prestiti concessi agli Stati fortemente indebitati. In questo nuovo scenario, dunque, la Banca Mondiale avrebbe dovuto favorire lo sviluppo, il Fondo Monetario Internazionale avrebbe dovuto rendere più stabile la bilancia dei pagamenti degli Stati fortemente indebitati e il Club di Parigi avrebbe dovuto ridurre il debito di questi ultimi nei confronti dei loro creditori istituzionali. Il piano Brady doveva trovare attuazione in particolare in Messico, Paese fortemente esposto per i debiti nei confronti delle banche private. Parte del piano, infatti, era anche l'emissione di *bond* garantiti dallo Stato attraverso i quali assicurare il pagamento degli obblighi assunti nei confronti delle banche. Nonostante prima il piano Baker e poi quello Brady avessero avuto un discreto successo soprattutto in Messico, il quale fu considerato uno Stato modello per l'attuazione dei piani d'intervento congiunti<sup>105</sup>, proprio in quest'ultimo Stato si

---

B. REINALDA, B. VERBEEK (a cura di), *Decision making within international organizations*, Londra, 2004, p. 109-124.

<sup>104</sup> IMF *World Economic Outlook* dell'aprile 1989.

<sup>105</sup> "Directors met in February 1994 to discuss Mexico's Article IV consultation, which took place against a background, during 1993, of a continued surplus of the public finances, a reduction in inflation, and further progress in structural reform, as well as a decline in the external current account deficit by more than 1 percentage point to 5.7 percent of GDP, which was more than fully covered by capital inflows. During 1993 there had also been a sharp slowdown in real GDP growth to 0.6 percent. With domestic investment and consumption registering declines in real terms, growth during the year reflected solely the rise of exports of goods and services. Significant tensions developed in financial and foreign exchange markets for a brief period when questions arose about the fate of the North American Free Trade Agreement (NAFTA), but the use of exchange rate flexibility and credit tightening by the authorities served to deal with these problems. In their discussion, Directors expressed admiration for the dramatic transformation of Mexico's economy in recent years but, against that very positive background, expressed their concern about the deceleration in economic activity during 1993. They agreed with the staff assessment that important

verificarono tensioni politiche che portarono a una nuova crisi economica. Nel 1994, infatti, ci furono forti tensioni nella zona del *Chiapas* dovute all'insurrezione delle popolazioni indigene ivi stanziato le quali protestavano contro la repressione attuata nei loro confronti dal governo messicano. In questo quadro di instabilità politica, furono assassinati sia il candidato Presidente del partito governante (il PRI "*partido revolucionario institucional*") che il Segretario Generale dello stesso partito. Quando il nuovo Presidente del Messico Ernesto Zedillo si insediò, il *peso* subì una brusca svalutazione e gli investitori stranieri cominciarono ad andare via dal Messico per il timore di subire pregiudizi economici.

Queste circostanze portarono a una nuova crisi che fu affrontata congiuntamente sia dagli Stati creditori che dalle istituzioni finanziarie internazionali solo che, a differenza della precedente crisi, furono imposte al Messico politiche di condizionalità improntate sull'austerità. Il Messico in questo modo riuscì ad evitare effetti nefasti della crisi la quale, tuttavia, durò molto più tempo rispetto alle crisi ivi precedentemente occorse.

## 2.2. Il caso della Russia

Fino alla fine degli anni '80 del Novecento l'Unione Sovietica era stato un Paese con una forte stabilità finanziaria, in grado di ripagare con una certa puntualità le obbligazioni finanziarie assunte a livello internazionale<sup>106</sup>.

La posizione economico- finanziaria dell'Unione Sovietica, peraltro, era rafforzata dalla presenza al Governo di Mikhail Gorbachev il quale, dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989, aveva dimostrato di essere più aperto rispetto ai suoi predecessori verso i Paesi occidentali sia dal punto di vista politico, sia dal punto di vista economico- commerciale.

---

*contributing factors to the slowdown were the restructuring of firms, the remaining structural obstacles and some aspects of the regulatory environment, and, particularly in 1993, the uncertainties about the NAFTA". International Monetary Fund Annual Report 1994, January 1994, disponibile sulla pagina web: [www.imf.org](http://www.imf.org)*

<sup>106</sup> R. ALEXASHENKO, *The Collapse of the Soviet Fiscal System: What Should Be Done?*, in *Review of Economies in Transition* No. 4/1992 del 13 luglio 1992, Helsinki, p. 13 ss.

Tale apertura tra l'altro, favorì anche l'inclusione dell'Unione Sovietica nel G7 in qualità di osservatore sin dal vertice di Londra del 1991, nonché l'ingresso della stessa nelle istituzioni economico finanziarie di *Bretton- Woods*<sup>107</sup>.

Questa stabilità economica, tuttavia, stava per essere minata da eventi di carattere politico che avrebbero scosso le fondamenta dell'Unione Sovietica stessa. Il 4 dicembre del 1991, infatti, a seguito di un referendum, l'Ucraina si dichiarò indipendente dall'Unione Sovietica, e l'8 dicembre dello stesso anno la Russia, l'Ucraina e la Bielorussia, dando ufficialmente vita alla Comunità degli Stati Indipendenti, decretando lo scioglimento dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche (U.R.S.S.), che cessò di esistere il 25 dicembre del 1991 quando Mikhail Gorbachev rassegnò formalmente le proprie dimissioni dalla carica presidenziale. Questo cambiamento epocale (non solo per l'Unione Sovietica ma per il Mondo intero) portò non poche conseguenze sull'economia della Russia la quale fino a quel momento era stata un Paese comunista, con un'economia non improntata sulla filosofia capitalista e sul libero mercato.

---

<sup>107</sup> In realtà l'Unione Sovietica aveva partecipato anche ai lavori preparatori della conferenza di Bretton- Woods, senza, tuttavia, mai firmare gli Articles of Agreement (aperti alla firma fino al 31 dicembre 1945). Parte della dottrina ritiene infatti che il contributo dell'Unione Sovietica non fosse stato irrilevante, tanto che la struttura del Fondo Monetario Internazionale prevedeva come uno dei Paesi maggiormente contribuenti l'Unione Sovietica. In questo senso si riporta testualmente l'opinione di Exner: *"There is no doubt that the Agreement for the Fund was framed in expectation that the Soviet Union would be one of the "Big Five" of the Fund. Not only were the quotas of the Fund calculated in view of Soviet participation but also the provisions with reference to permanent executive directors (Art. XII, Sect. 3 (b) (i)), the location of depositories (Art. XIII, Sect. 2 (b)), and other provisions, were framed with the intention of giving the Soviet Union a privileged position. By according a specific position to "the five members having the largest quotas" the tacit implication was made that the United States, the United Kingdom, the Soviet Union, China, and France, would compose this privileged group. By the non-entrance of the Soviet Union the claims of India for a seat among the privileged members found unexpected fulfillment. Furthermore the mutual quota relations of those countries which did not have privileged memberships changed considerably because of India's elevation"*. E. EXNER, *The Soviet Union and the International Monetary Fund*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 40, No. 3 (Jul., 1946), Cambridge, p. 639 ss. Il testo integrale dell'articolo è disponibile sulla pagina web: <https://www.jstor.org/stable/2193939>. La Russia fece domanda formale per diventare membro del Fondo Monetario Internazionale nel 1992, anno a partire dal quale fu adottato un "programma ombra" per la Russia volto a far sì che potesse adeguare la propria economia ai criteri del capitalismo.

In questo mutato quadro politico- economico le conseguenze finanziarie furono nefaste. La neonata Federazione Russa, infatti, si trovò a dover sostenere un debito sovrano molto elevato con il PIL che diminuiva del 15-20% all'anno.

La Comunità internazionale decise di intervenire a sostegno della Russia prevalentemente attraverso finanziamenti bilaterali conclusi sotto l'egida del G7. Per quanto riguarda la partecipazione della Russia alle istituzioni economiche internazionali, dapprima il Fondo Monetario Internazionale varò un "programma ombra" per la Russia, attraverso il quale lo Stato, con il sostegno economico del Fondo, avrebbe proceduto alla privatizzazione delle imprese statali, alla riduzione dei sussidi statali e alla rimozione del controllo sui prezzi<sup>108</sup>.

Il 4 maggio 1992 la Russia divenne formalmente uno Stato membro del Fondo Monetario Internazionale ed essendo divenuta membro anche della Banca Mondiale, prese definitivamente forma il progetto originario di *Bretton- Woods* che prevedeva l'Unione Sovietica tra i membri delle istituzioni economico- finanziarie internazionali.

Il Fondo Monetario e la Banca Mondiale intervennero sostenendo la Russia, il primo concedendo diritti speciali di prelievo in ragione del 25% della quota della Russia, e la seconda concedendo un prestito di 600 milioni di dollari statunitensi. Negli anni a seguire sia a livello multilaterale che a livello bilaterale, furono attuate in favore della Russia le stesse politiche, tuttavia, quando il rublo (la valuta russa) nel 1998 andò sotto pressione, a causa della disorganizzazione e della corruzione del Governo russo, il sistema economico russo collassò, generando il *default* dello Stato. Ciò provocò nuovamente l'intervento del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale i quali, tuttavia, subordinarono i nuovi prestiti a una condizionalità molto più stretta con un monitoraggio del Paese molto più assiduo. L'intervento del Fondo si sostanziò nella riduzione della spesa pubblica e degli investimenti, nella riforma della legge fallimentare e nell'aumento delle tasse. Queste misure imposte tramite la condizionalità del Fondo sono state fortemente criticate dalla dottrina la quale ha sottolineato come in realtà esse abbiano solo

---

<sup>108</sup> S. AHMED, A SUKAR, *op cit.*.

contribuito a risolvere nel breve periodo la crisi del debito sovrano mentre hanno aumentato le differenze sociali già esistenti in Russia tra la classe operaia e gli oligarchi<sup>109</sup>.

### 2.3. Il caso dell'Argentina

Nonostante quanto osservato in precedenza rispetto ai paesi latino-americani, l'Argentina, a differenza del Messico, negli anni Novanta conobbe un periodo di forte crescita economica. Questa forte crescita fu conseguente a una serie di misure attuate dal Presidente Menem il quale, per sollevare il Paese dalla depressione economica avvenuta negli anni Ottanta, privatizzò la maggior parte delle imprese nazionali, favorendo l'attrazione degli investimenti esteri.

Nonostante ciò, alla fine degli anni Novanta, l'economia argentina a causa dell'elevato debito pubblico nonché dell'eccessiva esposizione dello stesso sui mercati, cominciò a mostrare segni di debolezza e la crisi sembrava imminente.

Nel dicembre 2001 l'Argentina comunicò ufficialmente di essere in *default* e che non sarebbe riuscita a ripagare il proprio debito sovrano che ammontava a 141 miliardi di dollari statunitensi. L'intera Comunità internazionale, pertanto, stava per fronteggiare una crisi del debito sovrano che non aveva precedenti nello scenario economico *post* bellico.

Sul piano interno la dichiarazione di *default* da parte del Governo argentino portò a vari disordini e così il Congresso decise di nominare un nuovo Presidente *ad interim* che prendesse iniziative legislative volte a fronteggiare nell'immediato la crisi economica in cui si trovava l'argentina<sup>110</sup>.

La crisi argentina fu risolta solo parzialmente sia attraverso la rinegoziazione del debito sovrano argentino in occasione dei vertici internazionali come il G7 (con il taglio di circa il 70% del suo debito da parte dei suoi creditori istituzionali), sia

---

<sup>109</sup> J. MARTINEZ-VAZQUEZ, F. RIOJA, S. SKOGSTAD, N. VALEV, *IMF Conditionality and Objections: The Russian Case in American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 60, n. 2, 2001, p. 501-517.

<sup>110</sup> A.N. VAZQUEZ, *Argentina's Sovereign Debt Crisis before Different Fora*, in *Acta Universitatis Danubius Journal*, Vol. 12 No. 2/2016, pp. 28-39.

grazie all'intervento del Fondo Monetario Internazionale il quale, decise di attuare il *Sovereign Debt Restructuring Mechanism (SDMR)* subordinandolo a politiche di condizionalità improntate sull'austerità<sup>111</sup>. Il Fondo Monetario Internazionale impose strette misure di austerità basate sulla liberalizzazione e privatizzazione di interi settori strategici dell'economia argentina, l'innalzamento delle tasse e dell'età pensionabile e l'abbassamento del budget dedicato alla spesa pubblica<sup>112</sup>. Tutte queste misure contribuirono, come successo in Russia, a far aumentare le differenze sociali già esistenti in Argentina, lasciando parte della popolazione in condizioni di estrema povertà<sup>113</sup>.

Gli interventi del Fondo, peraltro, come già accaduto in altri Stati, non hanno mai portato l'Argentina a risanare veramente e in maniera duratura il proprio debito sovrano. Le politiche di austerità, infatti, avevano avuto un effetto tangibile solo nel breve periodo, tamponando la crisi economica senza risolvere le cause strutturali a essa sottese. Quanto analizzato trova anche un riscontro pratico nella c.d. "spirale del debito" in cui si trova ormai da anni l'Argentina la quale non è mai riuscita a riequilibrare del tutto la sua bilancia dei pagamenti, attraversando vari *shock* negli ultimi anni. Peraltro, è recente la notizia secondo la quale l'Argentina nel corso del 2020, anche a causa della crisi dovuta alla diffusione della pandemia, ha dichiarato che non sarebbe riuscita a ripagare il proprio debito sovrano alle scadenze pattuite. Ciò ha portato sia all'inizio delle trattative per un'ulteriore rinegoziazione dei 66 miliardi di debito sovrano estero con il Fondo Monetario Internazionale che a una ristrutturazione del debito nell'ambito del Club di Parigi. Anche queste recenti notizie riguardanti l'Argentina confermano quanto argomentato da larga parte della dottrina la quale ha fortemente criticato l'operato delle istituzioni finanziarie internazionali (in particolar modo del Fondo) nella misura in cui abbiano imposto condizioni ai prestiti improntate sull'austerità e su programmi di aggiustamento nel

---

<sup>111</sup> A.S. LOWENFIELD, *op. cit.*, p. 713 ss.

<sup>112</sup> C. BOERI, *How to Solve Argentina's Debt Crisis: Will the IMF Plan Work?*, in *Chicago Journal of International Law*, Vol. 4, No. 1, 2003, p. 245-255.

<sup>113</sup> J. BUTENSKY, *Tango or Sirtaki: The Argentine and Greek Dance with Sovereignty and a Multilateral Sovereign Debt Restructuring Framework*, in *Boston University International Law Journal*, 2017, Vol. XXXV, Issue No. 157, p. 174 ss.

breve periodo. Le problematiche legate all'applicazione della condizionalità analizzate dalla dottrina e riscontrate empiricamente nelle varie crisi del debito sovrano occorse tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI, si sono manifestate anche in Europa durante la crisi del debito sovrano del 2008/2010 con una forte limitazione dei diritti umani dei cittadini degli Stati beneficiari degli aiuti economici soggetti alla condizionalità, ad opera stavolta non solo di organizzazioni di carattere universale come il Fondo ma anche di carattere regionale come l'Unione europea.

### **3. Il ruolo dell'Unione europea nella gestione della crisi economico-finanziaria del 2008/2010**

Fino alla crisi del 2008/2010, la gestione delle del debito sovrano degli Stati, come analizzato nel paragrafo precedente, aveva coinvolto principalmente le IFI e i vertici, anche perché le diverse crisi del debito sovrano non avevano mai riguardato Paesi europei.

La crisi economica scoppiata in Europa nel 2008, invece, ha comportato la crisi del debito sovrano di alcuni Stati europei, membri a loro volta dell'Unione europea, organizzazione internazionale di carattere regionale alla quale gli Stati membri hanno devoluto parte delle proprie competenze monetarie, finanziarie, commerciali ed economiche. Una siffatta cessione della sovranità monetaria ed economica a livello europeo ha escluso, pertanto, che l'Unione europea in quanto organizzazione internazionale potesse rimanere avulsa dalla risoluzione delle crisi debitorie che hanno colpito i suoi Stati membri. Al fine di poter comprendere in che modo sia intervenuta l'Unione europea a sostegno dei vari Stati, in particolare la Grecia (il Paese europeo più colpito dalla crisi finanziaria del 2008), sarà opportuno di seguito analizzare quanto accaduto a livello finanziario durante la crisi del 2008.

La crisi del debito sovrano degli Stati europei ha avuto origine dalla crisi finanziaria che scoppiò negli Stati Uniti nei primi anni del 2000.

Negli Stati Uniti, negli anni precedenti, le banche e gli istituti di credito avevano concesso mutui senza garanzie, assecondando le politiche portate avanti dai vari governi che incoraggiarono le concessioni di prestiti a soggetti senza alcuna

garanzia patrimoniale. Ciò fu reso possibile dal cosiddetto “Piano Casa”, previsto dal Governo Bush nel 2002, sulla base del quale potevano essere concessi mutui per l’acquisto della casa a soggetti con basso reddito, senza la necessità di particolari controlli.<sup>114</sup> Infine nel 2005 le banche statali federali furono esentate dalle normative che limitavano il “credito predatorio”<sup>115</sup>, favorendo così la diffusione dei mutui *low doc*.

I crediti derivati da questi mutui venivano inoltre rivenduti sotto forma di crediti cartolarizzati sui mercati obbligazionari con la conseguenza che il mancato recupero dei crediti concessi avrebbe innescato una reazione a catena tra le varie banche e, dunque, lo scoppio di una crisi finanziaria.

Tra il 2007 e il 2008 le principali banche americane entrarono in crisi e furono costrette a chiedere aiuto allo Stato il quale cominciò ad iniettare la liquidità necessaria a fronteggiare lo squilibrio in cui si trovavano le principali banche del Paese.

Questo dissesto finanziario avvenuto negli Stati Uniti ben presto cominciò a spiegare i suoi effetti anche in altri mercati, soprattutto quello europeo. Moltissimi

---

<sup>114</sup> In merito al “piano casa”, Bush dichiarò: “*Diventare proprietari della propria casa è un modo di realizzare il sogno americano, e io voglio estendere il sogno a tutto il Paese*”, aggiungendo che: “*La gente spesso vorrebbe comprare una casa, ma non ha soldi per l’anticipo. E a questo c’è rimedio... Altro problema: i contratti sono troppo complicati. La gente è scoraggiata da tutte quelle clausole. Ci sono troppe parole! Quindi faremo sì che venga semplificata la documentazione richiesta ... Infine, abbiamo bisogno di maggiori capitali per gli acquirenti a basso reddito. E sono oggi fiero di annunciare che Fannie Mae ha recepito questo bisogno ... e che anche Freddie Mac è disposto a fare la sua parte*”. Da “Il Sole 24 Ore”, 23 settembre 2008, articolo di Claudio Gatti, disponibile sulla pagina web: <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Finanza%20e%20Mercati/2008/09/washington-crack-epicentro.shtml>.

<sup>115</sup> Il termine “credito predatorio” è stato coniato intorno al 1994 e costituiva una pratica finanziaria che ha cominciato a apparire con maggior frequenza durante il corso della prima decade del nuovo millennio. Il termine si riferisce alle pratiche poste in essere da prestatori o intermediari finanziari che, attraverso la manipolazione dell’informazione o dandone solo una parte, traggono vantaggio dal prestatario approfittando della sua mancanza di conoscenza in relazione a termini e condizioni del prestito. Ciò fa in modo che il soggetto che beneficia del prestito abbia frequentemente problemi a ripagare il proprio debito non avendo spesso le risorse liquide necessarie. Per un approfondimento del concetto di credito predatorio si consulti lo scritto di K. RACCANELLO, *Usura, Créditos Predatorios y Educación Financiera*, Laissez Faire, in *revista de la Universidad de Ciencias Economicas, Universidad Francisco Marroquin*, No. 30-31 settembre- marzo 2009, p. 28-47.

investitori europei, infatti, avevano investito in questi titoli deteriorati, perdendo tutto ciò che avevano investito.

Nell'agosto del 2007 la crisi finanziaria cominciò a colpire l'Europa e fu provvisoriamente risolta con iniezioni di liquidità nel mercato da parte della Banca Centrale Europea. La crisi, tuttavia, entrò in una fase più acuta con il collasso della banca statunitense Lehman Brothers.

Nonostante la natura privatistica della crisi del 2008, quest'ultima ha avuto un effetto notevole sulle economie di alcuni Stati, facendo in modo che si generasse una crisi del debito sovrano estero degli stessi. In questi Stati, infatti, primi fra tutti l'Irlanda e la Spagna, la crisi dei mercati ha rallentato notevolmente le economie. Tale circostanza ha avuto un impatto notevole sul debito sovrano estero di questi Stati i quali, indebitatesi notevolmente nei confronti degli altri creditori istituzionali negli anni precedenti, con la crisi vedevano diminuire drasticamente le possibilità di adempiere correttamente alle proprie obbligazioni<sup>116</sup>.

La crisi del debito sovrano in Europa ben presto ha coinvolto altri Paesi. Nel 2010 gli Stati che si trovavano maggiormente esposti erano i cosiddetti PIIGS (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia e Spagna)<sup>117</sup>.

---

<sup>116</sup> La crisi del debito sovrano degli Stati europei è suddivisa da parte della dottrina in tre fasi. In tal senso si riporta l'analisi di Philip R. Lane, secondo il quale *"There are three phases in the relationship between the euro and the European sovereign debt crisis. First, the initial institutional design of the euro plausibly increased fiscal risks during the pre-crisis period. Second, once the crisis occurred, these design flaws amplified the fiscal impact of the crisis dynamics through multiple channels. Third, the restrictions imposed by monetary union also shape the duration and tempo of the anticipated post-crisis recovery period, along with Europe's chaotic political response and failure to have institutions in place for crisis management."* P.R. LANE, *The European Sovereign Debt Crisis*, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. XXVI, No. 3, summer 2012, pp. 49-68.

<sup>117</sup> L'acronimo comparve per la prima volta nella rivista *"The economist"* e cominciò ad essere un'espressione comunemente utilizzata quando il *Financial Times* pubblicò l'1 settembre 2008 un articolo intitolato *"Pigs in Muck"*, la cui traduzione letterale è "maiali nel fango". L'articolo analizzava solidità delle economie emergenti come quella brasiliana, la russa, l'indiana e la cinese, che erano riuscite a resistere alla crisi e, per sottolineare la rigidità del loro assetto economico, erano state indicate con l'acronimo "BRICs" (letteralmente "mattoni"), termine usato appunto per rimarcare la loro solidità finanziaria ed economica. In seguito l'articolo analizzava la sorte di economie "meno fortunate", definendo le economie di Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna (In Italia la crisi non si era ancora manifestata veementemente) come PIGS la cui traduzione è maiali, quindi senz'altro aveva una connotazione non positiva ma alquanto dispregiativa se si pensa anche che in senso metaforico come si evince dal titolo dell'articolo detti maiali erano collocati nel fango,

La situazione economica in cui versavano questi Stati ha imposto l'intervento dell'Unione europea la quale, ovviamente, doveva tutelare il proprio mercato comune. Essendo inserite in un mercato comune ed essendo regolate da un'unica moneta, infatti, le economie degli Stati europei erano (e sono tuttora) profondamente interconnesse con la conseguenza che il *default* anche solo di uno Stato avrebbe provocato il crollo dell'intera economia europea con effetti disastrosi a livello sia regionale che mondiale. Più in particolare, lo Stato che era più a rischio era la Grecia poiché se da un lato era uno Stato fortemente indebitato così come lo erano la Spagna, il Portogallo, l'Italia e l'Irlanda, dall'altro, a differenza di questi ultimi, come si avrà modo di esaminare più dettagliatamente in seguito, i vari governi che si erano succeduti alla guida dello Stato ellenico avevano occultato parte del debito sovrano estero.

Il rischio di *default* della Grecia, pertanto, era maggiore rispetto a quello degli altri Stati europei.

Lo scoppio della crisi all'interno dell'Unione europea ha mostrato, peraltro, alcune debolezze dell'Unione stessa. La prima era insita nella circostanza di avere una moneta unica, l'Euro. Infatti, siccome le competenze monetarie erano state attribuite tutte alla Banca Centrale Europea, gli Stati in difficoltà economica non hanno potuto svalutare la moneta al fine di alleggerire gli effetti della crisi. Tale prima problematica, pertanto, ha fatto reso più complicata la risoluzione della crisi del loro debito sovrano<sup>118</sup>.

Il secondo limite dell'Unione europea, invece, era di carattere istituzionale in quanto, sebbene fosse stata adottata una moneta unica, ai sensi dell'Art. 126 TFUE<sup>119</sup>, gli Stati erano comunque liberi di indebitarsi con l'unico limite di dover

---

espressione che generalmente non ha una connotazione positiva. Per ulteriori approfondimenti sull'articolo si veda la pagina web: <http://www.ft.com>.

<sup>118</sup> A. BARGIGLIA, *Conditionality Measures within the Euro Area Crisis: A Challenge to the Democratic Principle?*, in *Cambridge journal of international and comparative law*, Vol. IV, No. 2, 2015, p. 268-288; N.G. Wenzel, *La crisi dell'euro : quale futuro per una unione monetaria senza unione fiscale?*, in M.E. BARTOLONI, A. CALIGIURI e B. UBERTAZZI (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, 2013, p. 154-167.

<sup>119</sup> Art.126 TFUE (ex articolo 104 del TCE):

“1. Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.

mantenere il rapporto deficit/PIL sotto la soglia del 3% e il debito pubblico al di sotto del 60% del PIL<sup>120</sup>.

Ulteriore limite dell'Unione europea nella gestione della crisi del debito sovrano dei suoi Stati membri era che quest'ultima non avrebbe potuto assumersi l'obbligo di ripagare i debiti contratti dagli Stati ai sensi dell'Art. 125 TFUE<sup>121</sup> il quale prevede la c.d. clausola di *non bail-out* in base alla quale “*L'Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato*

---

2. La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti:

a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che:

— il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento,

— oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento;

b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.

*I valori di riferimento sono specificati nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati”.*

<sup>120</sup> Tali valori sono indicati nell' Art 1 del Protocollo addizionale n.12 (Sulla Procedura per i disavanzi eccessivi) al TFUE:

“*I valori di riferimento di cui all'articolo 126, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sono:*

— *il 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato,*

— *il 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato”.*

Testo integrale della normativa disponibile sulla pagina web: <http://europa.eu/>.

<sup>121</sup> A. OLESTI RAYO, *El proceso de integración europeo y el futuro de la Unión Económica y Monetaria*, in *Anuario español de derecho internacional*, Vol. XXXIV, 2018, p. 881-899

*membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico”.*

L'unica forma d'intervento a disposizione dell'Unione europea per evitare che gli Stati membri colpiti dalla crisi dichiarassero il *default*, pertanto, era l'assistenza finanziaria ai sensi dell'Art. 122, par. 2 TFUE in base al quale *“Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa.”.*

In base a quanto previsto dai trattati, dunque, nonostante l'Unione europea abbia posto in essere anche altri programmi per il miglioramento delle condizioni economiche degli Stati membri (ad. Esempio il Sevif e il Fiscal compact che sono stati perfezionati solo in un secondo momento), l'Unione europea ha erogato aiuti finanziari agli Stati a rischio *default* in base alla sopracitata deroga prevista dall'Art. 122, Par. 2 TFUE.

A tal scopo, mentre in un primo momento gli aiuti sono stati concessi mediante prestiti bilaterali, in un secondo momento sono stati creati due meccanismi per la concessione dei prestiti e la soluzione della crisi nel medio termine: l'EFSM (*European Financial Stabilisation Mechanism*- Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria) e l'EFSF (*European Financial Stability Facility*- il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria) i quali successivamente sono stati sostituiti dal MES (Meccanismo Europeo di Stabilità- *European Stability Mechanism*), un organo permanente il cui compito sarebbe stato quello di evitare che potessero tornare a verificarsi le condizioni che avevano determinato la crisi del debito sovrano degli Stati dell'eurozona.

### 3.1. Il Piano di aiuti per la Grecia del 2010

Come anticipato, la Grecia aveva un debito sovrano estero molto elevato e, soprattutto, in parte occultato dai governi i quali avevano nascosto parte del debito.

A seguito della richiesta di aiuti finanziari da parte dell'allora premier Papandreu, nel maggio 2010 è stato varato un primo piano di aiuti in favore dello Stato ellenico (c.d. *Greek Loan Facility*) al quale hanno partecipato sia il Fondo Monetario Internazionale sia alcuni Stati dell'Unione europea a livello bilaterale, in quanto sussistevano ancora problemi di legittimità legati all'intervento dell'Unione stessa. Il prestito concesso alla Grecia consisteva in un aiuto finanziario di 110 miliardi di Euro di cui 80 provenienti da alcuni degli Stati dell'Unione Europea sulla base di accordi bilaterali e 30 dal Fondo Monetario Internazionale da erogare in 3 *tranches*. La Grecia avrebbe però dovuto porre in essere riforme legate alla condizionalità decisa nel *Memorandum of Understanding* stipulato tra la Grecia, il Fondo Monetario Internazionale, la Banca centrale Europea e le istituzioni dell'Ue, in particolare il Consiglio. Come si vedrà in seguito, successivamente a questo primo intervento in Grecia, la cooperazione tra il Fondo Monetario Internazionale e le istituzioni dell'Unione europea è stata via via sempre più intensa fino alla creazione della c.d. *troika* di cui si parlerà più approfonditamente nella misura in cui verranno analizzati gli interventi nei singoli Stati e la compatibilità delle misure di austerità con i diritti degli individui.

### 3.2. Il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria

Il Meccanismo Europeo di Stabilizzazione Finanziaria (*European Financial Stabilisation Mechanism*) è stato creato nel 2010<sup>122</sup> con l'intento di trovare una soluzione transitoria che potesse aiutare gli Stati in difficoltà a compensare gli squilibri della loro bilancia dei pagamenti come espressamente dichiarato nell'Art. 1 del Regolamento del Consiglio.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> È stato istituito con il Regolamento (UE) N. 407/2010 del Consiglio dell'11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. Il testo integrale è disponibile alla pagina web: <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>123</sup> "Art. 1: *obiettivo e ambito di applicazione:*

*Al fine di preservare la stabilità finanziaria dell'Unione europea, il presente regolamento fissa le condizioni e la procedura per la concessione dell'assistenza finanziaria dell'Unione a uno Stato membro che subisca o rischi seriamente di subire gravi perturbazioni economiche o finanziarie causate da circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, tenendo conto della possibilità di applicare l'attuale meccanismo di sostegno finanziario a medio termine delle bilance dei pagamenti*

Il meccanismo che prevedeva la concessione di aiuti finanziari condizionati all'applicazione di determinate misure, come si vedrà in seguito, è stato utilizzato soprattutto per aiutare la Grecia, l'Irlanda e il Portogallo che nel 2010 hanno attraversato la fase più acuta della crisi del proprio debito sovrano. Tale programma è stato supportato anche dal Fondo Monetario Internazionale il quale ha contribuito in maniera ingente alla concessione dei prestiti agli Stati in difficoltà insieme al Consiglio e alla Banca Centrale Europea.

Più nel dettaglio è stato costituito un gruppo, la cosiddetta *troika* (dal termine russo *trojka*), composto dal Consiglio dell'Unione europea, dalla Banca Centrale Europea e dal Fondo Monetario Internazionale, i quali hanno cominciato ad erogare prestiti in favore degli Stati in difficoltà, subordinandoli alla condizionalità imposta dal Fondo Monetario Internazionale.

I prestiti venivano concessi, su richiesta dello Stato in crisi, secondo una procedura che prevedeva la conclusione tra lo Stato beneficiario e la Commissione di un *Memorandum of Understanding*, attraverso il quale le parti si impegnavano a rispettare determinate condizioni alle quali veniva subordinata l'erogazione dei prestiti.

In dottrina sono state mosse alcune critiche alla procedura prevista dall'*EFSM*, siccome quest'ultima, in assenza di una partecipazione del Parlamento Europeo alle scelte decisionali in merito alla concessione dei prestiti, appariva una violazione del principio di legittimazione democratica alla base dell'operato dell'Unione europea<sup>124</sup>. Ciononostante, questa procedura è resa possibile grazie alla deroga espressa nel soprarichiamato Art. 122, par. 2 TFUE in base al quale in circostanze

---

degli Stati membri che non fanno parte della zona euro, istituito dal regolamento (CE) n. 332/2002.”.

<sup>124</sup> G. ADINOLFI, *Il sostegno congiunto UE-FMI: è necessario un ripensamento della politica di condizionalità?* in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *la crisi del debito sovrano degli stati dell'area euro: profili giuridici*, Torino, 2013, pp. 3- 23; A. LA GUARDIA, *Unhappy Union: how the euro crisis - and Europe - can be fixed*, New York, 2014, p. 98 ss.;

di eccezionale gravità, il Consiglio avrebbe potuto procedere senza la preventiva autorizzazione del Parlamento Europeo.<sup>125</sup>

### 3.3. Il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria

Il Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (*European Financial Stability Facility*- in forma abbreviata *EFSF*), altro strumento utilizzato dall'Unione europea per fronteggiare la crisi del debito sovrano dei propri Stati membri, si differenzia dall'*EFSM* in quanto non trova le sue basi giuridiche in una norma dei trattati istitutivi. L'*European Financial Stability Facility*, infatti, si configurava piuttosto come un accordo tra i vari Stati membri dell'Unione, con il quale si è deciso di creare una società<sup>126</sup>, con durata triennale<sup>127</sup>, che emetteva sul mercato obbligazionario dei *bond* (i cosiddetti *eurobond*) e che fosse garantita solamente dagli Stati membri dell'Eurozona, secondo il rispettivo capitale sottoscritto della Banca Centrale Europea (BCE)<sup>128</sup>.

I bond emessi dall'*EFSF* avrebbero dovuto essere proporzionali al PIL di ciascuno Stato che li garantiva. Grazie a questo meccanismo si sono creati strumenti finanziari ad un tasso d'interesse più basso (il 3%) che sarebbero stati prestati ai Paesi a rischio<sup>129</sup>. Lo scopo principale dell'*EFSF* era quello di fornire prestiti agli Stati che ne avevano bisogno attraverso l'utilizzo di strumenti obbligazionari. A tal fine, per far sì che si potesse arrivare a un'ingente capacità di prestito nell'ambito

---

<sup>125</sup> D. STRATIGOPOULOU e J. MYLONAKIS, *An Institutional Law Presentation of the European Stabilization Mechanism (ESM) as an Economic Crisis Financial Assistance Instrument*, *International Law Research in Canadian Center of Science and Education*, Vol. 2, No. 1, 2013. Disponibile sulla pagina web: <http://dx.doi.org/>.

<sup>126</sup> Gli Stati membri dell'Unione infatti decisero di costituire e registrare la società EFSF in Lussemburgo il 7 giugno 2010. Lo statuto della società ed il Framework Agreement stipulato tra l'EFSE e gli Stati membri della zona euro sono disponibili nel sito <http://www.efsf.europa.eu/>.

<sup>127</sup> M. SARCINELLI, *L'Unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e Credito*, vol. 66 n. 261 pp.7-43.

<sup>128</sup> Sul punto di veda S. KHETAB, *A legal analysis of the European Financial Stability Mechanism*, in *Journal of International Banking law and Regulation*, 2011, pp. 421- 433.

<sup>129</sup> R. PEROTTI- L. ZINGALES, *Tre paracadute a rischio di buchi*, *Il Sole 24 Ore*, 19 agosto 2011. Articolo disponibile sulla pagina web: <http://www.ilsole24ore.com/>.

dell'*EFSF* (stimata intorno ai 440 miliardi di Euro) è stato necessario garantire le obbligazioni per 780 miliardi di Euro.<sup>130</sup>

Gli Stati, dunque, hanno ricoperto la duplice qualità sia di soci che di garanti dell'*EFSF*<sup>131</sup>. Tra l'altro l'accordo si presentava come un accordo avente una peculiare natura in quanto era direttamente operativo, senza che fosse necessaria la preventiva autorizzazione da parte dei Parlamenti nazionali dei vari Stati che vi partecipavano<sup>132</sup>.

L'*EFSF* è stato fortemente criticato per l'assenza di un controllo all'interno dell'Unione europea, circostanza che ha portato a dubitare del fatto che questa società potesse contribuire al processo di unificazione dell'Europa, facendo ritenere ad alcuni che in realtà fosse espressione solamente della volontà di alcuni Stati e che andasse a vantaggio di questi ultimi<sup>133</sup>.

---

<sup>130</sup> C. HERRMANN, *Legal Aspects of the European Sovereign debt Crisis*, in *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, Vol. XVI, 2013, pp. 25- 40.

<sup>131</sup> F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti, p.3, n.2, 31/05/2013.

<sup>132</sup> In alcuni casi è stata problematica la partecipazione dei rappresentanti di alcuni Stati all'interno del *board of directors* dell'*EFSF*. Ciò avvenne con la Germania, Stato in cui è previsto che il Ministro delle Finanze per dare garanzie come quelle richieste dall'*EFSF* debba essere necessariamente autorizzato da un atto del Parlamento. In seguito alle pronunce della *Bundesverfassungsgericht* (la Corte Costituzionale tedesca) pronuncia 987/2010, è stato stabilito dalla suprema corte tedesca che la partecipazione all' *EFSF* del Ministro delle Finanze tedesco (all'epoca Wolfgang Schäuble, ancora in carica al giorno d'oggi nella terza legislatura Merkel) sarebbe stata possibile solo nel caso in cui questi fosse stato autorizzato dal parlamento in seduta comune.

<sup>133</sup> In merito un membro del Parlamento Europeo, Elisa Ferreira, ha sottolineato nel dibattito del Parlamento Europeo del 15 dicembre 2010 che “*We need a European dimension rather than a dimension that allows for all kinds of distortions and some countries to control others*”. Non è mancato inoltre chi ha criticato anche i risultati dei meccanismi previsti per far fronte alla crisi. In merito è possibile far riferimento all'opinione di un altro membro del parlamento Europeo, Guy Verhofstadt il quale ha sostenuto che i risultati raggiunti dall'*EFSF* non erano altrettanto soddisfacenti quanto quelli raggiunti nell'ambito dell'*EFSM*, dicendo nel dibattito del 15 febbraio 2011 che “*on 6 January, the European financial stabilisation mechanism (EFSM), which is managed by the Commission, issued EUR 5 billion of bonds onto the market over five years. On 25 January, the European Financial Stability Facility, which is intergovernmental, did the same, also for EUR 5 billion and also over five years. The bonds that were managed by the Commission were issued at 2.5% and those that were managed by the intergovernmental system were put on the market at 2.89%. That means that the EFSM, which is managed under the Community method, is issuing bonds at lower interest rates than the intergovernmental system. I wanted to make this point because it is*

#### 3.4. Il Meccanismo Europeo di Stabilità e la concessione dei prestiti subordinata alla stretta condizionalità

Al fine di creare un sistema che permettesse di gestire in maniera stabile le politiche monetarie all'interno dell'Unione europea, siccome gli aiuti finanziari concessi in precedenza avevano permesso di "arginare" la crisi del debito sovrano degli Stati della c.d. eurozona ma non avevano contribuito a trovare una soluzione definitiva, nella riunione del marzo 2011 il Consiglio Europeo ha gettato le basi per la creazione del Meccanismo Europeo di Stabilità (*European Stability Mechanism*).

Il Meccanismo Europeo di Stabilità si è posto come il successore dei programmi adottati in precedenza dall'Unione europea e già descritti in precedenza: l'*EFSF* e l'*EFSM*.

Esso è stato istituito tramite la sottoscrizione di un trattato internazionale da parte di 17 Stati membri il 2 febbraio 2012. Appare evidente che il MES sarebbe stato in contrasto con la c.d. clausola di non *bail-out* contenuta nell'Art. 125 TFUE poiché attraverso la sua creazione, l'Unione europea si sarebbe assunta gli obblighi contratti dagli Stati. Sulla base del disposto normativo contenuto nell'art. 125 TFUE, pertanto, l'istituzione del MES avrebbe portato al sorgere di un'antinomia superabile o con un ripensamento dei meccanismi di risoluzione della crisi o con una modifica dei trattati istitutivi<sup>134</sup>.

Al fine di evitare tale contrasto tra norme, è intervenuto il Consiglio europeo il quale con la decisione 2011/119 EU, ai sensi del procedimento speciale di revisione dei trattati istituito con il trattato di Lisbona ed inserito nell'Art. 48 TUE, ha modificato l'Art. 136 TFUE inserendo il seguente dettato normativo "*Gli Stati membri la cui valuta sia l'Euro, possono stabilire un meccanismo da attivare se indispensabile ai fini della salvaguardia della stabilità dell'area Euro. La concessione di*

---

*important to show that the Community method has much better outcomes than the intergovernmental system does*".

<sup>134</sup> A. ESTRELLA DE NORIEGA, *Legal foundations of EU economic governance*, Cambridge, 2018, p. 173 ss.

*qualsivoglia assistenza finanziaria richiesta ai sensi di detto meccanismo avverrà secondo una stretta condizionalità*”.<sup>135</sup>

Tale modifica, proposta nel 2011, a causa della necessaria approvazione da parte degli Stati membri<sup>136</sup>, è entrata in vigore solo il primo maggio del 2013 a seguito dell’approvazione da parte della Repubblica Ceca<sup>137</sup>. Nonostante ciò, il trattato con il quale veniva istituito il MES è entrato comunque in vigore il 2 febbraio 2012, destando forti perplessità circa la sua legittimità giuridica<sup>138</sup>.

È di particolare interesse in merito il c.d. caso *Pringle* in cui la Corte di Giustizia dell’Unione Europea ha chiarito che il procedimento di revisione dei trattati era stato eseguito correttamente e che non vi era alcuna illegittimità del MES. Il caso *Pringle* traeva origine dall’iniziativa di un parlamentare europeo irlandese il quale sosteneva che il procedimento di modifica del Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea su iniziativa del Consiglio con la decisione 2011/119/EU

---

<sup>135</sup> Il procedimento speciale di modifica del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea ad opera della Commissione europea, introdotto nel 2009 con il trattato di Lisbona, è disciplinato dall’Art. 48, par. 6 del Trattato sull’Unione europea il quale stabilisce che “*Il governo di qualsiasi Stato membro, il Parlamento europeo o la Commissione possono sottoporre al Consiglio europeo progetti intesi a modificare in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell’Unione europea relative alle politiche e azioni interne dell’Unione.*

*Il Consiglio europeo può adottare una decisione che modifica in tutto o in parte le disposizioni della parte terza del trattato sul funzionamento dell’Unione europea. Il Consiglio europeo delibera all’unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, della Commissione e, in caso di modifiche istituzionali nel settore monetario, della Banca centrale europea. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.*

*La decisione di cui al secondo comma non può estendere le competenze attribuite all’Unione nei trattati.”*

<sup>136</sup> *Ut supra*

<sup>137</sup> L’ultimo Stato ad aver approvato la modifica prima della Repubblica Ceca era stato Malta nell’ottobre 2012). La Repubblica Ceca provvede alla ratifica del trattato solo il 3 aprile 2013. Per approfondimenti circa la modifica del Trattato e sul Meccanismo Europeo di Stabilità è possibile consultare P. NOVAK, *Ratifications of the Article 136 TFEU, ESM, Fiscal Stability Treaty in the EU Member States, Policy Department C - Citizens' Rights and Constitutional Affairs European Parliament*, 11th June 2013 Vol. XVI, Brussels p. 4. Testo integrale in lingua inglese disponibile sulla pagina web: <http://www.europarl.europa.eu/>.

<sup>138</sup> Y. MARTINEZ MATA, *Mecanismo europeo de estabilidad: complemento de los instrumentos de coordinación de las políticas económicas de los estados miembros de la zona euro*, in A. OLESTI RAYO (a cura di), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Madrid, 2013, p. 75-89

attraverso la procedura semplificata di modifica dei trattati ex Art. 48, par. 6 TUE. Inoltre Mr. Pringle argomentava anche che la ratifica, del trattato istitutivo del MES da parte dell'Irlanda avrebbe fatto assumere a quest'ultima obblighi incompatibili con i Trattati dell'Unione Europea. La *Supreme Court* (la Corte Suprema irlandese) ha deciso, con domanda depositata il 3 agosto 2012, di investire la Corte di Giustizia dell'Unione europea della controversia affinché quest'ultima si pronunciasse in via pregiudiziale secondo il procedimento accelerato<sup>139</sup>.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, riunitasi in seduta plenaria il 27 novembre 2012 ha stabilito che il trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità era stato adottato nel rispetto dei trattati dell'Unione europea e, pertanto, contrariamente rispetto a quanto sostenuto dal governo irlandese, non violava alcuna norma di diritto europeo<sup>140</sup>.

Inizialmente per finanziare il Meccanismo Europeo di Stabilità sono stati stanziati 500 miliardi di Euro oltre ai fondi già stanziati con l'*EFSSF*. Successivamente, nel marzo 2012 il tetto massimo di aiuti finanziari disponibili ai sensi del Meccanismo Europeo di Stabilità è stato innalzato a 700 miliardi di Euro.

In questo mutato contesto istituzionale, l'Unione europea è intervenuta a sostegno degli Stati in difficoltà, anche grazie al sostegno del Fondo Monetario Internazionale, al fine di evitare il collasso dell'intera economia dei Paesi che avevano adottato la moneta unica.

---

<sup>139</sup> numero C-370/12

<sup>140</sup> Per ulteriori approfondimenti circa il c.d. *Pringle case* è possibile consultare E. LHONEAUX- C.A. VASSILOPOULOS, *The European Stability Mechanism Before the Court of Justice of the European Union, - Comments on the Pringle Case*, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2014, p. 55 ss; P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso "Pringle"*, in *Studi sull'integrazione europea: rivista quadrimestrale*, Vol. VIII, No. 1, 2013, p. 129-153; G. SAJUST DE BERGUES, *L'UEM devant la Cour de justice de l'Union européenne : la position française dans l'affaire "Pringle"*, in S. LA ROSA, F. MARTUCCI e E. DUBOUT (a cura di), *L'Union européenne et le fédéralisme économique: discours et réalités*, Bruxelles, 2015, p. 93-99

#### **4. L'intervento congiunto dell'Unione europea e del Fondo Monetario Internazionale per risolvere la crisi del debito sovrano estero degli Stati europei: l'istituzionalizzazione di una vecchia cooperazione**

L'intervento congiunto della Commissione Europea, della Banca Centrale Europea e del Fondo Monetario Internazionale durante la crisi del 2008 trova le sue radici in precedenti contatti e interazioni tra tali attori. Prima di osservare concretamente in che modo questi soggetti abbiano agito durante la crisi del 2008, è opportuno fare un breve *excursus* storico sulla relazione che intercorre tra loro.

Il Fondo Monetario Internazionale non è mai stato estraneo alle dinamiche economico-finanziarie dell'Unione europea, infatti, anche se non direttamente, sin dalla nascita della moneta unica in Europa, è stato sempre coinvolto nelle vicende economiche di competenza dell'Unione europea.

Durante i negoziati del trattato di Maastricht, la Commissione Europea intraprese una fitta rete di contatti con il personale del Fondo Monetario Internazionale al fine di valutare i cambiamenti e l'impatto che avrebbe avuto sull'economia dei vari Paesi dell'Unione europea la creazione della moneta unica che da lì a poco, con la firma del trattato di Maastricht, sarebbe divenuta la valuta di molti Stati europei<sup>141</sup>. Nonostante i contatti, anche sulla scorta di una significativa opposizione proveniente da alcuni Stati membri dell'Unione europea, prima tra tutti la Gran Bretagna, il Fondo Monetario Internazionale non poté mai ampliare le proprie competenze svolgendo un'attività di sorveglianza sull'intera zona euro, ma la sua attività fu limitata alle proprie competenze di sorveglianza dei singoli Stati. Alla Banca Centrale Europea, invece, al fine di promuovere una sorta di cooperazione internazionale in materia di sorveglianza economico-finanziaria, fu garantito lo *status* di osservatore nell'ambito del Fondo Monetario Internazionale<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup> Il trattato di Maastricht è stato firmato il 7 febbraio 1992 ed è entrato in vigore il 1 novembre 1993.

<sup>142</sup> Per quanto riguarda la qualità di membro osservatore, occorre appena accennare che si tratta di uno *status* particolare riguardante la *membership* delle organizzazioni internazionali. Si riporta la definizione che ne dà Pietro Pustorino: “*In linea generale, può dirsi che l'osservatore ha diritto di partecipare quantomeno alle riunioni degli organi che si occupano specificamente di questioni per*

La funzione di sorveglianza nella zona euro, pertanto, rimase una prerogativa delle istituzioni europee, in particolare della Commissione Europea, la quale avrebbe monitorato lo stato dell'economia europea attraverso vari strumenti all'uopo predisposti, lo *Stability and Growth Pact* e le *Broad Economic Policy Guidelines*. In particolare lo *Stability and Growth Pact* (in italiano Patto di Stabilità e Crescita), creato in seguito a una risoluzione istitutiva<sup>143</sup> e due regolamenti del Consiglio Europeo che ne precisano gli aspetti tecnici<sup>144</sup>, aveva come compito quello di garantire il rispetto dei c.d. parametri di Maastricht, prevedendo un sistema di sorveglianza delle economie dei vari Stati membri che avevano adottato l'Euro come valuta e delle procedure sanzionatorie nel caso non venissero rispettati i parametri stabiliti dal Trattato di Maastricht affinché gli Stati membri dell'Unione europea potessero adottare la moneta unica<sup>145</sup>.

Quando si parla di parametri di Maastricht, si fa riferimento ad alcuni indicatori economico- finanziari che il Trattato di Maastricht ha provveduto a disciplinare per la creazione della stabilità economica dell'Unione economico monetaria che sarebbe stata creata con l'adozione dell'Euro da parte degli Stati membri dell'Unione europea che volevano aderire alla moneta unica<sup>146</sup>.

---

*le quali ha un interesse specifico, ma, in tali circostanze, non sempre ha diritto di intervenire ed eventualmente replicare. È inoltre pacifico che all'osservatore non venga riconosciuto il diritto di voto.*" P. PUSTORINO, *Lo Status di Membro delle Organizzazioni Internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *op. cit.*, p. 174.

<sup>143</sup> Risoluzione del Consiglio Europeo relativa al patto di stabilità del 17 giugno 1997 (97/C 236/01).

<sup>144</sup> Regolamento (CE) No. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Regolamento (CE) No. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 relativo all'accelerazione e al chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

<sup>145</sup> C. ROGERS, *the IMF and European economies: crisis and conditionality*, Basingstoke, 2012, p. 182 ss.

<sup>146</sup> L'Euro fu adottato a partire dal 1 gennaio 1999 inizialmente in 12 Stati: Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna. Tra questi Stati l'Euro non fu immediatamente adottato da Grecia e Irlanda. Fino al 2002 vigeva in questi Stati un sistema economico basato sulla doppia valuta per permettere l'adeguamento progressivo dell'Euro alle economie nazionali. Dal 1 marzo 2002 l'Euro sostituì definitivamente le valute di questi Stati, le quali smisero di avere corso legale. Attualmente l'Euro, con la progressiva adesione degli Stati alla moneta unica, è la valuta di 19 dei 28 Stati membri dell'Unione europea. Ai summenzionati dodici Stati che hanno inizialmente adottato la moneta unica si sono aggiunti la

Nel dettaglio, il Trattato di Maastricht (le cui disposizioni sono state in larga parte recepite dal TFUE) stabiliva che gli Stati membri avrebbero dovuto evitare che il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato (il c.d. *deficit*) non superasse il 3% e che il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato non superasse il 60%<sup>147</sup>.

Fino agli inizi del nuovo millennio, pertanto, il Fondo Monetario Internazionale è rimasto formalmente fuori dalle dinamiche di sorveglianza ed intervento in assistenza finanziaria all'interno dell'area euro, pur sempre mantenendo contatti informali con le istituzioni dell'Unione europea quali la Commissione Europea e la Banca Centrale Europea.<sup>148</sup> Come già menzionato, il Fondo Monetario Internazionale si sarebbe dovuto attenere a una sorveglianza delle economie dei singoli Stati dell'Unione europea.

Questo sistema di sorveglianza, tuttavia, aveva due forti criticità. In primo luogo, dal punto di vista del Fondo Monetario Internazionale, il non poter ufficialmente espletare una funzione di sorveglianza e vigilanza sull'economia dell'intera area euro ha reso molto più complicato monitorare lo stato di un'economia che con il passar del tempo aveva sempre di più abbandonato un'impostazione statalista in favore di quella europea.

Dal punto di vista dell'Unione europea, invece, i meccanismi di sorveglianza di cui si è parlato non hanno portato a risultati soddisfacenti in quanto, sebbene fossero state sviluppate procedure *ad hoc* per i disavanzi eccessivi<sup>149</sup>, molti Stati non sono

---

Slovenia nel 2007, Cipro e Malta nel 2008, la Slovacchia nel 2009, l'Estonia nel 2011, la Lettonia nel 2014 e la Lituania nel 2015.

<sup>147</sup> Tale disposizione attualmente è contenuta nel Protocollo addizionale No. 12 al Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea il quale all'Art. 1 stabilisce che “*I valori di riferimento di cui all'articolo 126, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea sono:*

- *il 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato;*
- *il 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato.”*

<sup>148</sup> C. CLIMIE, *The European Stability Mechanism and The IMF: from Enhanced Cooperation to Embedded Supervisor*, in *Review of European and Russian Affairs*, Vol. 12, Issue No. 1, 2018, pp. 2-15.

<sup>149</sup> Art.126 TFUE (ex articolo 104 del TCE):

“*1. Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.*

riusciti a rispettare tali regole e stentavano a rimanere nei limiti prefissati dal Trattato di Maastricht. L'Irlanda, la Germania, la Francia, l'Italia, il Portogallo e la Grecia, infatti, nei primi anni del nuovo millennio destavano forti preoccupazioni siccome non riuscivano a rispettare i parametri di Maastricht. Tali Stati hanno chiesto più volte alle istituzioni europee di concedere margini più ampi per poter porre in essere riforme strutturali che altrimenti, senza sfiorare i summenzionati limiti, non avrebbero potuto adottare. Casi che hanno mostrato tutti i limiti del sistema di sorveglianza nell'ambito dell'Unione europea sono stati quelli della Germania e della Francia rispettivamente nel 2003 e nel 2004. Questi due Stati membri dell'Unione europea, infatti, sono entrati in recessione e, per poter risollevare le proprie economie, sono stati costretti a sfiorare i limiti di cui al Patto di Stabilità e Crescita.

A causa del mancato rispetto delle norme del diritto dell'Unione europea circa i disavanzi eccessivi, la Commissione Europea nell'ottobre 2003 ha raccomandato al Consiglio Europeo di intervenire procedendo all'emanazione di sanzioni nei confronti di Francia e Germania. Nonostante ciò, Francia e Germania hanno utilizzato i propri seggi al Consiglio dell'Unione europea per bloccare la procedura d'infrazione, facendo in modo di evitare l'applicazione del Patto di Stabilità e Crescita. Tale circostanza ha portato la Commissione Europea a citare il Consiglio Europeo innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sostenendo che il

---

*2. La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti:*

*a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che:*

- il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento;*
- oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento;*

*b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato.*

*I valori di riferimento sono specificati nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato ai trattati”.*

Consiglio Europeo non aveva proceduto all’emanazione delle sanzioni ai sensi del Patto di Stabilità e Crescita. La Corte di Giustizia dell’Unione Europea, con una sentenza definita da parte della dottrina “salomonica”<sup>150</sup>, ha stabilito che il Consiglio aveva agito nell’esercizio della sua discrezionalità e nel pieno rispetto del Patto di Stabilità e Crescita<sup>151</sup>.

In seguito alle vicende appena descritte, i limiti del sistema di sorveglianza della zona euro sono divenuti ancora più evidenti quando, con la diffusione nei mercati europei della crisi dei mutui *subprime* iniziata negli Stati Uniti nel 2008, come già accennato in precedenza, alcuni Stati europei hanno cominciato a dare segnali preoccupanti. Le preoccupazioni maggiori riguardavano gli effetti che la crisi economica avrebbe avuto sul debito sovrano estero di alcuni Stati fortemente esposti che, in caso di mancato intervento per scongiurare la crisi, avrebbero addirittura rischiato il *default*. Tale circostanza avrebbe avuto come effetto il collasso di tutto il sistema economico- monetario dell’Unione europea.

In questo mutato quadro economico, in cui si prospettava la possibilità del *default* di alcuni Stati europei tra cui la Grecia, l’Italia, il Portogallo, l’Irlanda e la Spagna, la cooperazione tra l’Unione europea e il Fondo Monetario Internazionale è divenuta molto più assidua e “istituzionalizzata”. Infatti, nell’ambito dei programmi di assistenza finanziaria a sostegno degli Stati membri in difficoltà, le due istituzioni dell’Unione europea competenti (la Commissione Europea e la Banca Centrale Europea) hanno chiesto l’ausilio del Fondo Monetario Internazionale per mettere a punto dei programmi di aiuti per gli Stati membri a rischio *default*, dando così vita a un raggruppamento informale di istituzioni internazionali che ha preso il nome di *troika*.

---

<sup>150</sup> Secondo quanto riportato da Atik “According to Roger Goebel, the Court’s judgment was “Solomonic” as it permitted both the Commission and the Council to claim a victory on certain issues.” J. ATIK, *From ‘no Bailout’ to the European Stability Mechanism*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. XXXIX, 2016, p. 1201-1221.

<sup>151</sup> *Commissione c. Consiglio (Patto di Stabilità e Crescita)*, Caso C-27/04, sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione europea (Full Court) del 13 luglio 2004

L'intervento del Fondo Monetario si è reso opportuno, e finanziariamente necessario, per due ordini di motivi. In primo luogo, secondo alcuni autori<sup>152</sup>, l'Unione europea ha ritenuto opportuno l'intervento del Fondo Monetario Internazionale siccome quest'ultimo aveva maturato nel corso del tempo, come si è avuto anche modo di osservare nei paragrafi precedenti, notevoli competenze nella gestione delle crisi del debito sovrano estero e nella concessione di aiuti finanziari. Il secondo motivo per cui l'Unione europea ha richiesto l'ausilio del Fondo Monetario Internazionale era invece di natura economica, infatti, l'istituzione monetaria di Bretton-Woods è stata chiamata a contribuire ai programmi di aiuti agli Stati al fine di poter garantire una più ampia copertura economica per quanto riguarda gli aiuti da concedere agli Stati.

Questa forma di cooperazione rappresenta un *unicum* nella storia del Fondo Monetario Internazionale, siccome esso non aveva mai agito con organizzazioni internazionali di carattere regionale nella gestione delle crisi del debito sovrano. Come accennato negli esempi riportati in precedenza, infatti, il Fondo Monetario Internazionale aveva sempre agito da solo, con la Banca Mondiale e, al massimo, con la cooperazione di singoli Stati nell'ambito dei vertici come il G7 o il G20. Inoltre, come si vedrà di seguito, all'interno della *troika* il Fondo Monetario Internazionale ha assunto una posizione di attore minore, circostanza che non si era mai verificata prima della crisi del 2008.

La cooperazione tra il Fondo Monetario Internazionale e l'Unione europea è cominciata nel momento in cui è entrato in crisi il colosso statunitense Lehman Brothers nell'ottobre 2008, considerato il momento in cui è cominciata la crisi internazionale del 2008. Avvertiti i segnali di una crisi che avrebbe avuto forti

---

<sup>152</sup> In questo senso B. Fritz, S. Dullien E L. Mühlich secondo cui l'inclusione del Fondo Monetario Internazionale nei programmi di finanziamento degli Stati europei a rischio *default* "as the primary reason for Europeans to include the IMF was not the need for funds, but rather the idea to draw upon the IMF's wide experience in designing and implementing rescue packages and adjustment programs in times of crisis". B. FRITZ, S. DULLIEN, L. MÜHLICH, *The IMF to the rescue: Did the euro-area benefit from the fund's experience in crisis fighting?*, Paper presented at the 18th annual conference of the Research Network Macroeconomics and Macroeconomic Policies (FMM) on "Inequality and the Future of Capitalism", October 30-November 1, 2014, p. 5 ss., disponibile sulla pagina web: <https://www.boeckler.de>.

ripercussioni sulle economie degli Stati anche in Europa, sia il Fondo Monetario Internazionale che l'Unione europea hanno cominciato a intervenire in Ungheria, in Lettonia e in Romania nell'autunno del 2008 erogando aiuti finanziari al fine di iniettare liquidità nei mercati di questi Stati che altrimenti sarebbero stati coinvolti nella crisi. Per quanto riguarda la Lettonia e la Romania, il Fondo Monetario Internazionale e l'Unione europea hanno agito separatamente, con aiuti finanziari differenziati, politiche di condizionalità indipendenti e meccanismi di monitoraggio propri di ciascuna istituzione.

Il momento in cui è stato possibile intravedere la cooperazione che avrebbe portato a un intervento congiunto nella gestione delle crisi del debito sovrano degli Stati europei è stato quando il Fondo Monetario Internazionale e l'Unione europea sono intervenuti in Ungheria.

In Ungheria, infatti, diversamente da quanto accadeva in Lituania e in Romania, in cui erano stati concessi prestiti a breve termine, entrambe le istituzioni hanno concesso aiuti a medio-lungo termine. Tale forma di assistenza ha generato la necessità di coordinare i distinti interventi del Fondo Monetario Internazionale e dell'Unione europea. Quest'ultima, in particolare, ha deciso che avrebbe concesso l'erogazione delle *tranches* di aiuti finanziari all'Ungheria solo nel caso in cui la stessa avesse adempiuto correttamente alle riforme imposte dal Fondo Monetario Internazionale<sup>153</sup>.

Con lo spettro della crisi che si ampliava sull'Europa e la possibilità che più Stati potessero dichiarare *default*, l'Unione europea che aveva visto fallire i propri precedenti tentativi di monitorare e gestire l'economia all'interno dell'unione monetaria europea, ha intensificato la sua collaborazione con il Fondo Monetario Internazionale. Il primo intervento congiunto dell'Unione europea e del Fondo Monetario Internazionale è avvenuto in Grecia.

Il Paese ellenico, infatti, aveva un debito sovrano molto elevato ed era fortemente esposto sui mercati. Peraltro, ben presto si scoprì che i governi greci avevano mentito circa l'ammontare del debito, "nascondendo" parte dello stesso. In

---

<sup>153</sup> D. HODSON, *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, New York, 2011, p. 12 ss.

concreto, la Grecia aveva occultato una parte consistente del proprio debito sovrano grazie all'aiuto della Goldman Sachs<sup>154</sup> che dal 2001, nel periodo in cui la Grecia aderì all'Euro, aveva creato dei derivati finanziari definiti “*Cross-currency basis swap*”<sup>155</sup> attraverso i quali i vari governi che si erano succeduti in Grecia riuscirono a non far risultare l'indebitamento statale per un ammontare totale di 2,8 miliardi di Euro.

Nonostante fosse stato occultato, il debito della Grecia esisteva e successivamente alla scoperta dei dati reali, il debito sovrano greco è stato immediatamente declassato dalle agenzie di rating con la conseguente stasi del mercato greco in cui, evidentemente, nessuno più avrebbe voluto investire.

Siccome la Grecia era fortemente esposta nei confronti di altri Stati europei, la crisi del debito sovrano greco, che sembrava essere sempre più imminente, avrebbe generato un effetto a catena per l'Unione europea ed i suoi Stati membri. Le banche francesi e tedesche, ad esempio, erano esposte per 900 miliardi nei confronti di Paesi come la Grecia, il Portogallo, l'Irlanda e la Spagna che erano gli Stati che stavano risentendo di più della crisi<sup>156</sup>. Nel marzo del 2010 gli Stati dell'area euro insieme al Fondo Monetario Internazionale, hanno concesso alla Grecia aiuti finanziari a livello bilaterale. Nonostante questo primo tentativo di evitare il peggioramento degli effetti della crisi, in realtà i mercati hanno reagito negativamente siccome ritenevano che, pur beneficiando degli aiuti economici, la Grecia non sarebbe comunque stata in grado di uscire dalla crisi e ripagare il proprio debito sovrano.

Visto l'alto rischio di un possibile *default*, la Grecia nell'aprile 2010 ha chiesto per la prima volta al Fondo Monetario Internazionale e all'Unione europea di concedergli degli aiuti finanziari. Questo può essere considerato il momento in cui

---

<sup>154</sup> La Goldman Sachs Group, Inc. è una banca privata d'investimento fondata nel 1869 a Wall Street che svolge un ruolo importantissimo negli investimenti internazionali, in particolare quelli che prevedono come parti gli investitori istituzionali (governi, amministrazioni ecc.).

<sup>155</sup> B. SELÇUK e N. YILMAZ, *The effects of global crisis into Euro region: A case study of Greek Crisis*, in *European Journal of Economic and Political Studies*, n.2, 2011, p.63 ss.

<sup>156</sup> L. GOCAI, S. MEUNIER, *Time will tell: the ESFS, the ESM, and the Euro Crisis*, in *Journal of European Integration*, Vol. XXXV, No. 3, 2013, p. 239-253.

la cooperazione tra il Fondo e le istituzioni Ue si è “istituzionalizzata” con la creazione della *troika*.

L'intervento congiunto del Consiglio Europeo, della Banca Centrale Europea e del Fondo Monetario Internazionale ha portato ai negoziati per la concessione di un pacchetto di aiuti di 145 miliardi di Euro, di cui solo 30 da parte del Fondo Monetario Internazionale.

Rispetto a quanto fatto in precedenza, le tre istituzioni internazionali si sono comportate diversamente. Infatti, il piano per la concessione di aiuti finanziari era unico e anche il monitoraggio e la sorveglianza del rispetto delle condizioni imposte alla concessione dei prestiti sarebbero stati attuati congiuntamente dal Fondo e dall'Unione europea.

Per quanto riguarda la partecipazione del Fondo a questo programma di concessione di aiuti finanziari, vi sono due aspetti importanti da segnalare che hanno contraddistinto quest'intervento dai suoi precedenti storici.

Innanzitutto, il Fondo Monetario Internazionale ha assunto un ruolo di secondo piano rispetto all'Unione europea ponendosi come “attore minore”. In secondo luogo, per la prima volta ha agito concedendo aiuti finanziari a uno Stato che formalmente era spoglio di qualsiasi autonomia monetaria. Proprio quest'ultima circostanza, unitamente al fatto che la crisi greca non era una mera crisi di liquidità, ma piuttosto una problematica riguardante solvibilità del debito sovrano sia nei confronti dei creditori istituzionali che dei privati, non essendo possibile svalutare la moneta e generare un procedimento inflazionistico che avrebbe potuto più facilmente risolvere la crisi, il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Centrale Europea e la Commissione Europea imposero nei *Memorandum of Understanding*, sottoscritti con lo Stato beneficiario dei prestiti, alcune misure da adottare affinché lo stesso potesse accedere alla concessione delle *tranches* di prestiti.

La cooperazione tra le istituzioni dell'Unione europea e il Fondo Monetario Internazionale è divenuta ancora più stringente con la creazione del Meccanismo

Europeo di Stabilità<sup>157</sup>. Nel trattato istitutivo dello stesso, infatti, viene espressamente sancito all'Art. 13 rubricato "Procedura per la concessione del sostegno alla stabilità" che nel momento in cui uno Stato vuole accedere ai fondi stanziati attraverso il MES, deve fare domanda al Presidente del Consiglio dei Governatori. Se la valutazione del Consiglio dei Governatori è positiva e, dunque, si decide di concedere allo Stato in questione gli aiuti finanziari, ai sensi dell'Art. 13, par. 3 del Trattato istitutivo del MES, *"il consiglio dei governatori affida alla Commissione europea – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme all'FMI – il compito di negoziare con il membro del MES interessato, un protocollo d'intesa che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria. Il contenuto del protocollo d'intesa riflette la gravità delle carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto. Il direttore generale del MES prepara nel contempo una proposta di accordo su un dispositivo di assistenza finanziaria contenente le modalità finanziarie e le condizioni e la scelta degli strumenti, che dovrà essere adottata dal consiglio dei governatori."* Oltre a prevedere una competenza del Fondo Monetario Internazionale nella negoziazione degli aiuti finanziari da concedere agli Stati richiedenti, l'Art. 13, par. 7 individua anche una competenza di sorveglianza del Fondo Monetario Internazionale, stabilendo che *"La Commissione europea – di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme al FMI – ha il compito di monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria."* Questo mutato contesto normativo europeo ha comportato un aumento delle competenze del Fondo all'interno dell'Unione Monetaria Europea, passando dall'aver un ruolo *de facto* garantito dalla cooperazione informale che andava avanti ormai da tempo con le istituzioni

---

<sup>157</sup> A prescindere dalle singole norme che disciplinano la partecipazione del Fondo Monetario Internazionale al Meccanismo Europeo di Stabilità, già nel Considerando n. 8 viene inserita una norma programmatica che configura l'intenzione di una più stretta collaborazione con il Fondo Monetario Internazionale, stabilendo che *"Il MES coopererà strettamente con il Fondo monetario internazionale (FMI) nel fornire un sostegno alla stabilità. La partecipazione attiva del FMI sarà prevista sia a livello tecnico che finanziario. Lo Stato membro della zona euro che richiederà l'assistenza finanziaria dal MES rivolgerà, ove possibile, richiesta analoga al FMI."*

europee, ad avere un ruolo ben definito ed stigmatizzato in fonti di natura convenzionale.

L'intervento congiunto della Commissione Europea, della Banca Centrale Europea e del Fondo Monetario Internazionale ha portato alla concessione di ingenti aiuti finanziari agli Stati più in difficoltà durante la crisi: la Grecia, l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna e l'Italia.

Tutti questi prestiti, concessi ai sensi del Meccanismo Europeo di Stabilità, venivano altresì sottoposti a una stretta condizionalità improntata non sulla promozione dello sviluppo ma sull'applicazione di misure di austerità sia economica che sociale.

Gli Stati beneficiari degli aiuti più interessati dalle politiche di austerità sono stati il Portogallo, l'Irlanda e la Grecia in cui, in ottemperanza agli accordi stretti con i membri della *troika*, i governi hanno imposto riforme volte a una forte contrazione della spesa sociale con il conseguente abbassamento degli *standard* di tutela dei diritti degli individui. L'Italia e la Spagna, invece, vedendo quali erano le condizioni che venivano imposte agli aiuti finanziari all'interno dei c.d. "pacchetti di salvataggio" (intendendosi per questi ultimi degli interventi più consistenti da parte della *troika*), hanno deciso di avvalersi di linee di credito in cui la condizionalità dei prestiti si limitava ai tempi di restituzione dei finanziamenti e agli interessi, oltre a prevedere, logicamente, alcune riforme da porre in essere affinché non si verificassero nuovamente le condizioni che avevano portato questi Paesi alla crisi del debito sovrano.

La singolarità dell'intervento della *troika* in ausilio agli Stati europei è stata che in nessun caso si è deciso di procedere a una ristrutturazione, anche parziale, del debito sovrano degli Stati in crisi, poiché, come detto, altri Stati della zona euro vantavano ingenti crediti nei confronti degli Stati in crisi e, dunque, in caso di ristrutturazione del debito sovrano, la crisi avrebbe sicuramente impattato anche sul loro debito

estero, generando un effetto a catena tra i Paesi europei scongiurabile solo con l'intervento dell'Unione europea e del Fondo Monetario Internazionale<sup>158</sup>.

## **5. L'erogazione dei prestiti a favore degli Stati euro e l'applicazione delle misure di austerità**

Svolta l'analisi degli strumenti messi a punto dall'Unione europea per far fronte alla crisi e le basi sulle quali si fondava la collaborazione con il Fondo Monetario Internazionale, nel paragrafo che segue occorrerà analizzare in che modo la *troika* sia intervenuta a sostegno degli Stati europei e le misure di austerità applicate in ossequio ai *memorandum of understanding* sottoscritti con gli stessi.

Dopo il già citato intervento in sostegno della Grecia nel 2010, la *troika* è intervenuta anche in Irlanda, in cui la crisi si era manifestata già nei due anni precedenti ma che era riuscita ad arginare gli effetti della stessa ricapitalizzando le banche in perdita. Nel novembre 2010 l'Irlanda ha chiesto formalmente agli Stati dell'Unione europea e al Fondo Monetario Internazionale la concessione di aiuti finanziari. La sua richiesta è stata accettata e sono stati messi a disposizione della stessa 85 miliardi di Euro (22,5 da parte del Fondo Monetario Internazionale, mentre gli altri finanziamenti tramite l'*European Financial Stability Mechanism* e l'*European Financial Stability Facilities*)<sup>159</sup>.

Visto il fallimento del piano di salvataggio per la Grecia che continuava a non riuscire ad arginare la propria crisi del debito sovrano, nonostante i prestiti e le riforme portate avanti dal governo greco in ossequio alla condizionalità contenuta nei *Memoranda of Understanding*, dopo aver concesso ulteriori fondi all'Irlanda, gli Stati membri dell'Unione europea hanno ritenuto più opportuno cercare di risolvere la crisi europea con misure che potessero incidere sull'economia europea direttamente e non sull'economia dei singoli Stati. Questa circostanza, tuttavia, è

---

<sup>158</sup> C.R. HENNING, *Tangled governance: international regime complexity, the Troika, and the Euro Crisis*, Oxford, 2017, p. 221 ss.; A. FISCHER-LESCANO, *Competencies of the Troika: Legal Limitations of the Institutions of the European Union*, in N. BRUUN, K. LÖRCHER e I. SCHÖMANN (a cura di), *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford, 2014, p. 55-81.

<sup>159</sup> IMF, Ireland: request for an extended arrangement- Staff report, Country Report No. 10/366, December 2010. Testo integrale disponibile sulla pagina web: [www.imf.org](http://www.imf.org).

stata ostacolata dal fatto che continuavano a esserci Stati che, a causa della crisi del proprio debito sovrano, continuavano a chiedere aiuti economici sia all'Unione europea che al Fondo Monetario Internazionale. Il primo tra questi è stato il Portogallo il quale nel 2011 ha ricevuto 78 miliardi di Euro di aiuti finanziari dei quali 26 provenienti dal Fondo Monetario Internazionale e il restante diviso tra l'*European Financial Stability Mechanism* e l'*European Financial Stability Facilities*.

Contrariamente a quanto accaduto in Grecia, il governo portoghese ha accettato senza remore le politiche di austerità imposte dalla *troika* la quale, dal canto suo, ha imposto come condizioni dei prestiti non solo misure volte alla contrazione della spesa pubblica per le garanzie sociali, ma anche misure volte alla promozione degli investimenti stranieri diretti. Quest'ultima circostanza, in particolare, favorendo l'immissione di liquidità nel mercato portoghese, ha fatto in modo che il Portogallo potesse arginare gli effetti della crisi del debito sovrano più facilmente rispetto al Paese ellenico<sup>160</sup>. Ciononostante, la legittimità delle misure adottate in Portogallo, come verrà analizzato più compiutamente nei successivi capitoli, è stata fortemente criticata dalla Corte Costituzionale lusitana.

Successivamente, anche la Spagna e l'Italia hanno avuto bisogno di aiuti economici per far fronte alla crisi dei rispettivi debiti sovrano. I motivi del diffondersi della crisi in Spagna e in Italia, tuttavia, sono stati molto differenti. Il paese iberico, infatti, ha sofferto una forte depressione dei mercati e di tutto il settore bancario a causa degli investimenti immobiliari che erano divenuti tutti insoluti, proprio come era avvenuto negli Stati Uniti. In Italia, invece, la crisi ebbe effetto sul debito sovrano siccome lo stesso era molto elevato e molto esposto sui mercati.

Nel 2012, Mariano Rajoy, il Primo Ministro spagnolo, ha chiesto l'aiuto internazionale, solo che, avendo visto gli effetti delle politiche di austerità applicate in Grecia, in parte in Irlanda e in Portogallo, ha chiesto specificamente

---

<sup>160</sup> J. FERREIRA DO AMARAL, J.C. LOPES, *Forecasting errors by the Troika in the economic adjustment programme for Portugal*, in *Cambridge Journal of Economics* Vol. 41, 2017, p. 1021-1041.

l'estromissione del Fondo Monetario Internazionale dall'intervento finanziario, volendo evitare quello che viene definito il c.d. “*full program*”, vale a dire un programma d'intervento a sostegno di uno Stato in difficoltà economica corredato da un *memorandum of understanding* che disciplinasse le riforme da porre in essere in quel determinato Paese<sup>161</sup>.

La Spagna, infatti, ha richiesto gli aiuti finanziari unicamente per ricostituire l'integrità del sistema bancario. La condizionalità, pertanto, sarebbe stata applicata unicamente al settore bancario, senza la possibilità di intaccare altri settori che la Spagna ha voluto preservare. Anche se il Fondo Monetario Internazionale non è intervenuto direttamente nell'attività di finanziamento, è stato comunque previsto che quest'ultimo dovesse vigilare, insieme alla Commissione Europea e alla Banca Centrale Europea sulla corretta applicazione e sul successo delle misure da porre in essere per il risanamento del sistema bancario spagnolo. Il pacchetto d'aiuti è stato definitivamente concluso nel 2014 e sono stati garantiti alla Spagna 41 milioni di Euro<sup>162</sup>.

L'Italia, contrariamente al caso spagnolo, aveva una forte esposizione del debito sovrano sui mercati, tuttavia, diversamente dalla Grecia, il debito italiano era più sostenibile e, pertanto, sono stati concessi aiuti finanziari per cercare di arginare la crisi, attuando politiche di condizionalità (come l'innalzamento dell'età di pensionamento, una maggiore tassazione (ad es. l'aumento dell'IVA al 21%) e la riforma del diritto del lavoro) comunque improntate sull'austerità ma non così stringenti come erano state pensate per la Grecia, la cui situazione economica continuava a rimanere inevitabilmente drammatica.

La Grecia, infatti, è stato lo Stato più gravemente colpito dalla crisi e che ha risentito fortemente dell'applicazione delle misure di austerità. A causa dell'impossibilità di risolvere la crisi greca attraverso la concessione di aiuti economici, la Grecia è

---

<sup>161</sup> P.R. LANE, *op. cit.*, p. 49-68.

<sup>162</sup> C.R. HENNING, *Tangled Governance, International Regime Complexity, the Troika, and the Euro Crisis*, Oxford, 2017, p. 139 ss.; C. ROGERS, *op.cit.*, p. 174 ss.

entrata in una spirale per la quale non era possibile continuare a ripagare i debiti contratti senza richiedere ulteriori finanziamenti ai creditori internazionali.

Dopo il primo piano di aiuti cui ha avuto accesso la Grecia, il rating del suo debito sovrano è stato nuovamente declassato dalle agenzie di rating, le quali ritenevano che la Grecia non sarebbe stata in grado di ripagare le proprie obbligazioni. La Grecia in questo modo, non è riuscita ad uscire dalla crisi e il popolo greco ha subito gli effetti delle politiche di austerità poste in essere dal governo in ossequio ai *Memoranda of Understanding* siglati con i creditori internazionali. In concreto, la prima misura adottata è stata un'ingente dismissione di beni statali come porti, aeroporti, aerei che furono venduti ad altri Stati o privatizzati e venduti a imprese estere. Ciò avrebbe dovuto portare secondo le stime economiche a una riduzione di 50 miliardi del debito sovrano greco in 3 anni ma, in realtà, ha ridotto il debito sovrano greco solamente di 8 miliardi nei 5 anni successivi all'adozione dei provvedimenti di privatizzazione. Oltre alle privatizzazioni, il governo greco ha disposto il taglio della tredicesima e della quattordicesima, (contributi che venivano corrisposti ai dipendenti pubblici nelle ricorrenze natalizie e pasquali); le riduzioni delle indennità dall'8% al 20% nel pubblico impiego; l'introduzione a partire dal 2011 di una scala salariale uniforme; il congelamento delle assunzioni nel settore pubblico fino al 2014.

Nel settore fiscale, invece, è stato introdotto un nuovo metodo di calcolo delle imposte ed è stato reso più drastico il sistema anti- evasione fiscale<sup>163</sup>, oltre a innalzare l'aliquota dell'IVA al 23%. Infine, sono stati alzati i limiti minimi dei contributi da versare nel settore pensionistico che sono passati da 37 anni a 40 anni.<sup>164</sup>

La tragica situazione economica della Grecia ha avuto effetti pesanti sulla popolazione la quale si è progressivamente impoverita e ha assistito a un abbassamento dei propri *standard* di vita, siccome, non avendo proceduto a un

---

<sup>163</sup> A. PARIS, S. DEDES E N. LAMPRIDIS, *Greek financial crisis*, in *Global Business and Management Research: An International Journal*, vol.3 nn. 3 e 4, Atene, 2011 p. 319-341.

<sup>164</sup> M.R. MAURO, *La crisi della Grecia e l'assistenza economica internazionale*, Blog CROIE, *Cronache dal diritto internazionale*, LUISS, Roma.

*haircut* del debito sovrano greco, con il primo piano di aiuti i creditori non avevano fatto altro che evitare le perdite economiche derivanti dall'esposizione delle banche francesi e tedesche nei confronti dei titoli di Stato greci<sup>165</sup>. Nel 2012 è stato predisposto un nuovo piano di aiuti per la Grecia. Più nel dettaglio, sono stati erogati finanziamenti per un ammontare totale pari a 130 miliardi di Euro dei quali 30 sarebbero provenuti dai singoli Stati e 100 congiuntamente dall'Unione europea (attraverso l'EFSF ed il MES) e dal Fondo Monetario Internazionale con l'obiettivo di portare al 124% il rapporto debito pubblico/PIL entro il 2020, obiettivo molto ambizioso in quanto il rapporto nel 2011 era del 157%. Questi aiuti ovviamente, come era già avvenuto, sarebbero stati concessi dietro la sottoscrizione di un *Memorandum of Understanding* e sarebbero dovuti essere sottoposti sempre a strette regole di austerità, nel rispetto della condizionalità prevista dalla *troika*. Oltre agli aiuti economici, diversamente dal primo intervento della *troika* in Grecia, è stato predisposto anche un taglio del debito greco. In particolare si intendeva attuare una ristrutturazione del debito greco pari a 100 miliardi ed in questo modo i creditori privati della Grecia avrebbero dovuto rinunciare al 53,3 % dei propri crediti.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> In merito agli errori del Fondo Monetario Internazionale, Paulo Nogueira Batista, uno dei direttori esecutivi nel 2010, rilasciò un'intervista a Thanos Dimadis per l'emittente greca Alpha TV il 4 marzo 2015 in cui denunciava pubblicamente l'erroneità delle scelte del Fondo Monetario internazionale dichiarando che *“Uno dei problemi principali del programma del Fondo Monetario Internazionale era che hanno messo troppa pressione sulla Grecia e non abbastanza sui suoi creditori. Il primo programma del 2010 è stato presentato come un piano di salvataggio per la Grecia ma in realtà era un piano di salvataggio dei creditori privati della Grecia. La Grecia ha ricevuto enormi somme di denaro, ma il denaro è stato praticamente utilizzato per consentire l'uscita, ad esempio, delle banche francesi e tedesche, senza alcun contributo alla ristrutturazione dell'economia greca [...]. A mio parere, il debito è troppo grande e una soluzione alla crisi greca dovrebbe includere una ristrutturazione del debito della Grecia con i suoi creditori ufficiali”*. In V. DA ROLD, *La Grecia ferita: cronaca di un waterboarding spietato*, Trieste, 2015 pp. 47-48.

<sup>166</sup> Circa la ristrutturazione del debito greco è interessante fare un paragone con la ristrutturazione del debito sovrano argentino analizzata nei paragrafi precedenti. Sul punto si è espresso Jeffrey Butensky il quale ha trovato analogie e differenze tra le due ristrutturazioni sancendo che la sostanziale differenza tra la ristrutturazione del debito sovrano argentino e quello greco risiedesse nella circostanza che la Grecia, anche dopo la crisi, sarebbe comunque rimasta sottoposta a leggi non sue, ma a quelle europee, mentre l'Argentina, nonostante la dipendenza economica da altri Paesi o comunque da creditori internazionali, avrebbe agito secondo il suo diritto nazionale e, dunque, più liberamente. Si riporta un breve ma cruciale passo del testo: *“Greece seems willing to accept the Troika's infringement of Greek sovereignty as long as the country would not be isolated in*

La situazione greca era comunque troppo difficile da arginare e ciò ha portato ben presto a forti tensioni sociali, manifestazioni e scontri in piazza dovuti alla ribellione della popolazione greca alle misure di austerità che stavano causando povertà in tutte le fasce della popolazione. Anche il secondo piano di aiuti non è bastato a risolvere la crisi del debito sovrano greco. Tutto ciò ha reso necessario un nuovo intervento della *troika* in favore della Grecia la quale, stante la poca confidenza nel concedere finanziamenti da parte delle istituzioni internazionali, ha minacciato di dichiarare il *default* del proprio debito sovrano. Tra le tensioni politiche interne, i governi che si avvicendavano e le tensioni politiche internazionali, con la Decisione del 15 febbraio 2016 del Consiglio dell'Unione europea,<sup>167</sup> è stato accordato alla Grecia il prestito di ulteriori 86 miliardi di Euro. I dettagli del nuovo piano d'aiuti sono stati poi stabiliti nella Decisione d'esecuzione del Consiglio emessa nella stessa data.<sup>168</sup> Nella Decisione d'esecuzione è stato previsto un termine quinquennale in cui sarebbe stata dilazionata la concessione dei prestiti, prevedendo inoltre che il disavanzo primario del debito sovrano greco sarebbe dovuto diminuire dello 0,5% nel 2016, dell'1,7% nel 2017 e del 3, 5 nel 2018. Per quanto riguarda le politiche di condizionalità cui venivano sottoposti questi ulteriori aiuti, sulla base del programma presentato dalla Grecia e ridiscusso con la *troika*, lo Stato ellenico si sarebbe dovuto impegnare a mettere in atto un programma politico volto ad una riforma globale dell'ordinamento interno che

---

*negotiating debt, like Argentina was immediately post-crisis. Argentina's debt restructuring perspective is different from Greece.. Although the IMF initially headed Argentina's debt restructuring efforts, Argentina later decided to act on its own once it became apparent that the IMF, itself a creditor of Argentina, would present problems. This lack of an institutional negotiation partner significantly reduced the leverage that Argentina had during its 2005 and 2010 bond exchanges. Without the help of an International Financial Institution ("IFI"), Argentina had to depend solely on its national law to restructure its debt."* J. BUTENSKY, *op.cit.*, p. 174 ss.

<sup>167</sup> Cfr. DECISIONE (UE) 2016/541 DEL CONSIGLIO del 15 febbraio 2016 "che intima alla Grecia di prendere le misure volte alla riduzione del disavanzo ritenuta necessaria per correggere la situazione di disavanzo eccessivo (2015/1410)". Consultabile sulla pagina web: <http://eur-lex.europa.eu/>.

<sup>168</sup> Cfr. DECISIONE DI ESECUZIONE (UE) 2016/544 DEL CONSIGLIO del 15 febbraio 2016 "che approva il programma di aggiustamento macroeconomico per la Grecia (2015/1411)". Consultabile sulla pagina web: <http://eur-lex.europa.eu/>.

avrebbe insistito su quattro punti fondamentali: ripristino della sostenibilità di bilancio; tutela della stabilità finanziaria; rafforzamento della competitività e della crescita; modernizzazione dello Stato e della pubblica amministrazione<sup>169</sup>. La crisi del debito sovrano estero, soprattutto in Grecia, ha comportato una forte compressione delle garanzie dei diritti fondamentali degli individui sia per quanto riguarda i diritti della persona come il diritto alla vita o il diritto alla salute, sia per quanto riguarda i diritti economici e sociali<sup>170</sup>. Le misure di *austerity*, infatti, come verrà approfondito nell'ultimo capitolo, sono state fortemente criticate e in alcuni casi ritenute contrarie ai diritti costituzionalmente garantiti dalla giurisprudenza interna di alcuni Stati come, ad esempio, la Grecia e il Portogallo. Nei capitoli che seguiranno si analizzeranno dapprima i profili generali sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, per poi osservare in che modo i sopracitati diritti possano essere stati eventualmente violati con l'attuazione delle politiche di condizionalità cui erano subordinati gli aiuti finanziari e chi possa essere ritenuto responsabile per la violazione dei diritti umani, atteso che la *troika* non è un soggetto di diritto internazionale e gli altri attori sono organizzazioni internazionali e Stati.

---

<sup>169</sup> *Ibidem.*

<sup>170</sup> M. VENTURA, *Condizionalità e realizzazione progressiva degli obblighi internazionali nelle relazioni esterne dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. CII, No. 1, 2019, p. 45-78

### CAPITOLO III

## LA RESPONSABILITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI PER LA VIOLAZIONE DI NORME IN MATERIA DI DIRITTI UMANI

\*\*\*

SOMMARIO: 1. ALCUNE CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SULLA SOGGETTIVITÀ E SULLA RESPONSABILITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI; 2. IL PROGETTO DI ARTICOLI SULLA RESPONSABILITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI DEL 2011; 3. L'ILLECITO INTERNAZIONALE ALLA LUCE DEL PROGETTO DI ARTICOLI SULLA RESPONSABILITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI DEL 2011; 4. IL RAPPORTO TRA LA RESPONSABILITÀ DEGLI STATI E QUELLA DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI; 5. LA RESPONSABILITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI PER LA VIOLAZIONE DEI DIRITTI UMANI- PROFILI GENERALI.

\*\*\*

### **1. Alcune considerazioni introduttive sulla soggettività e sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali**

Il regime della responsabilità delle organizzazioni internazionali nel diritto internazionale è strettamente collegato a quello della responsabilità previsto dallo stesso per gli Stati.

Preliminarmente, prima di analizzare il regime di responsabilità delle organizzazioni internazionali e in che modo esse possano essere ritenute responsabili nella misura in cui sia accertato che abbiano violato i diritti umani (specie come conseguenza dell'applicazione delle misure di *austerity*) occorrerà approfondire il tema della loro personalità giuridica di diritto internazionale, già brevemente accennato nei capitoli precedenti.

La personalità giuridica delle organizzazioni internazionali, infatti, sin dai primi del Novecento, quando le organizzazioni internazionali cominciarono a proliferare e gradualmente ad acquisire sempre più importanza nel panorama internazionale, è stata da sempre molto discussa.

Come già segnalato nel primo capitolo, si distinsero tre diverse correnti di pensiero in merito alla soggettività delle organizzazioni internazionali<sup>171</sup>. In base alla prima (c.d. tesi volontaristica), maggiormente supportata dagli studiosi appartenenti agli Stati socialisti, la soggettività poteva essere accordata alle organizzazioni internazionali solo ove fosse prevista esplicitamente nel trattato istitutivo una clausola che attribuisse all'organizzazione stessa la soggettività giuridica. Tale soluzione, tuttavia, incontrava un grosso limite nella circostanza che per molte organizzazioni internazionali non vi era una tale previsione all'interno del proprio atto istitutivo.

Una seconda teoria (c.d. oggettiva) prevedeva che le organizzazioni internazionali, in ragione della loro esistenza, dovessero essere considerate *ipso facto* dei soggetti di diritto internazionale, nella misura in cui agissero in maniera indipendente dai membri che le compongono e avessero una struttura con organi propri in grado di esprimere una volontà imputabile all'organizzazione stessa<sup>172</sup>. Anche questa tesi fu criticata in quanto, un eventuale clausola del trattato istitutivo avrebbe avuto un valore meramente dichiarativo.

La terza ricostruzione dottrinale (c.d. funzionale) prevedeva invece che le organizzazioni internazionali non fossero dotate di personalità giuridica *ipso facto*, né solo in virtù di un esplicito riconoscimento nell'atto istitutivo. Tale tesi, che trovò anche molto più credito rispetto alle altre due, soprattutto nella giurisprudenza, prevedeva che affinché potesse essere riconosciuta personalità giuridica di diritto internazionale alle organizzazioni internazionali vi sarebbe dovuta essere la presenza tanto dell'elemento soggettivo consistente nella volontà dei membri espressa nell'atto istitutivo, sia dell'elemento oggettivo, inteso come concreto operare dell'organizzazione nell'ordinamento internazionale<sup>173</sup>.

---

<sup>171</sup> M.R. MAURO, *La Personalità Giuridica Internazionale delle Organizzazioni Internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Op. Cit.*, p. 43-75; F.M. PALOMBINO, *Introduzione al Diritto Internazionale*, Bari- Roma, 2019, p. 213 ss.

<sup>172</sup> U. DRAETTA, *Principi di Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, II Ed., Milano, 2006 p. 133 ss.

<sup>173</sup> H.G. SCHERMERS- N.M. BLOKKER, *International Institutional Law (unity within diversity)*, V Ed., Leiden, 2011, p. 989 ss.

Successivamente alle varie e discordi soluzioni proposte dalla dottrina, la Corte Internazionale di Giustizia, sposando di fatto la terza teoria elaborata dalla dottrina, vale a dire quella funzionale, ha individuato un criterio generalmente applicabile con il parere reso nel c.d. caso Bernadotte<sup>174</sup>.

In tale parere la Corte Internazionale di Giustizia ha stabilito, dunque, che a un'organizzazione internazionale può essere riconosciuta personalità giuridica internazionale, oltre che nelle ipotesi in cui vi sia un'attribuzione esplicita nell'atto istitutivo, anche nei casi in cui, in mancanza di tale circostanza, l'attribuzione dei poteri sia implicita, dovendosi dedurre quest'ultima dagli scopi e dalle funzioni dell'organizzazione e dai poteri in concreto esercitati dai suoi organi i quali. Affinché possa sussistere una personalità giuridica internazionale dell'organizzazione distinta da quella degli Stati membri, dunque, deve essere individuabile una volontà univocamente riferibile all'organizzazione e non agli Stati che la compongono.

Superando sia la tesi volontaristica (o soggettiva) sia la tesi oggettiva, la Corte ha stabilito che le organizzazioni internazionali non hanno personalità giuridica né per il solo fatto che questa sia prevista da un trattato istitutivo, né per il solo fatto di esistere, bensì perché tale *status* viene loro attribuito esplicitamente o implicitamente in quanto dettato da una «necessità funzionale» ovvero richiesto dagli obiettivi attribuiti, dalle funzioni esercitate e dalle attività svolte dall'ente.

Successivamente, la Corte Internazionale di Giustizia è tornata ad esprimersi sul punto, affermando ancora una volta la sussistenza della personalità giuridica in capo alle organizzazioni internazionali. La Corte, infatti, nel parere del 1980 sull'*Interpretazione dell'accordo tra OMS ed Egitto del 1951*<sup>175</sup>, secondo cui “*International organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions or under international agreements to which they are*

---

<sup>174</sup> Corte Internazionale di Giustizia, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, in ICJ Reports, 1949, p. 174.

<sup>175</sup> *Interpretazione dell'accordo tra OMS ed Egitto del 1951*, parere della Corte internazionale di giustizia, 20 dicembre 1980.

*parties.*” ha sancito la sussistenza della soggettività giuridica per un’organizzazione differente dall’ONU, riuscendo così ad individuare una norme generalmente condivisa e applicabile a tutte le organizzazioni internazionali. La Corte Internazionale di Giustizia si è espressa in questo senso anche nel parere del 1996 reso circa la *liceità dell’uso delle armi nucleari in un conflitto armato*<sup>176</sup>.

A seguito del riconoscimento della soggettività anche delle organizzazioni internazionali, la dottrina successivamente si è interrogata circa le conseguenze del riconoscimento di siffatta soggettività. La sostanziale equiparazione delle organizzazioni internazionali agli Stati, originariamente unici soggetti di diritto internazionale, aveva come logico corollario che le organizzazioni internazionali dovessero essere considerate destinatarie anch’esse delle norme internazionali, tanto a livello convenzionale, quanto a livello consuetudinario, con la conseguenza che oltre a godere dei diritti riconosciuti da tale ordinamento, avrebbero dovuto sottostare anch’esse al complesso degli obblighi da esso derivanti<sup>177</sup>.

Si è imposta, dunque, una nuova domanda. Ci si è chiesti, atteso che anche le organizzazioni internazionali sono destinatarie delle norme di diritto internazionale di rango sia convenzione che consuetudinario, quali fossero le conseguenze di un eventuale mancato rispetto delle stesse e in che termini l’organizzazione internazionale sarebbe potuta essere considerata responsabile per tali violazioni.

Sul punto la dottrina ha ritenuto, in primo luogo, di ascrivere tale responsabilità agli Stati membri delle organizzazioni internazionali i quali, seppur indirettamente, attraverso la rappresentanza, avevano comunque determinato la violazione in questione. Tale prospettazione è stata fatta propria da Roberto Ago il quale, in occasione di una riunione della Commissione di Diritto Internazionale nel 1963, ha affermato che era “*questionable wheter international organizations had the capacity to commit international wrongful acts*”<sup>178</sup>, ritendendo, dunque, che le

---

<sup>176</sup> *Liceità dell’uso delle armi nucleari in un conflitto armato*, parere della Corte internazionale di giustizia, 8 luglio 1996.

<sup>177</sup> F.M. PALOMBINO, *op. cit.*, p. 213 ss.

<sup>178</sup> Report by Mr. Roberto Ago Chairman of the Sub-Committee on State Responsibility, document A/CN.4/152, 16 January 1963, in *Yearbook of the International Law Commission*, vol. II, 1963, p. 229.

organizzazioni internazionali non avessero la capacità di commettere illeciti internazionali.

In seguito, tuttavia, tale ottica è cambiata, portando gli studiosi<sup>179</sup> a ritenere che la responsabilità per la violazione delle norme di diritto internazionale potesse essere imputata direttamente alle organizzazioni internazionali in presenza di tre elementi: un requisito oggettivo, in virtù del quale vi deve essere infatti una violazione di una norma di diritto internazionale; un requisito soggettivo, secondo cui la condotta non deve essere imputabile agli Stati membri che compongono l'organizzazione, bensì a uno o più organi dell'istituzione stessa o a un suo funzionario; il danno, poiché, diversamente dalla responsabilità degli Stati, per la cui sussistenza non è necessario dimostrare che essi abbiano concretamente arrecato un danno, per le organizzazioni internazionali, invece, occorre dimostrare che la condotta tenuta in contravvenzione con le norme di diritto internazionale abbia concrete conseguenze dannose.

L'evoluzione del fenomeno ha comportato la necessità di codificare le norme in tema di responsabilità delle organizzazioni internazionali in un unico strumento che recepisce quanto la dottrina e la giurisprudenza avevano espresso sull'argomento.

## **2. Il Progetto di Articoli sulla Responsabilità delle Organizzazioni Internazionali del 2011**

L'approdo normativo dell'evoluzione dell'istituto della responsabilità delle organizzazioni internazionali è arrivato solo in tempi recenti, nel 2011, quando la Commissione di Diritto Internazionale ha emanato un *corpus* normativo, i *Draft Articles on the Responsibility of International Organizations* (DARIO) al fine di disciplinare più compiutamente rispetto a quanto accaduto in passato il fenomeno della responsabilità delle organizzazioni internazionali.

---

<sup>179</sup> Sul punto si veda P. PUSTORINO, *La responsabilità delle organizzazioni internazionali*, A. DEL VECCHIO, *op.cit.*, p. 315 ss.

Tale sforzo di produzione normativa ha dato vita a un progetto che, sebbene sia un atto formalmente non vincolante, è sicuramente dichiarativo del diritto internazionale generale e, dunque, di riferimento a livello sostanziale.<sup>180</sup>

V'è preliminarmente da dire che la decisione di predisporre una normativa internazionale scritta ad opera della Commissione di Diritto Internazionale circa la responsabilità delle organizzazioni internazionali è stata frutto di un processo di codificazione sulla tematica della responsabilità nel diritto internazionale. Prima dei DARIO, infatti, la Commissione di Diritto Internazionale era stata impegnata nella predisposizione di un altro *corpus* di norme volte a disciplinare la responsabilità degli Stati per gli atti internazionalmente illeciti, i *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*<sup>181</sup>.

Come sottolineato da Roberto Ago<sup>182</sup>, tale codificazione era improntata non all'individuazione degli obblighi per gli Stati, bensì a definire un complesso di norme uniformi che stabilissero i criteri in base ai quali uno Stato poteva essere ritenuto responsabile per la commissione di un illecito internazionale, nonché le conseguenze di tale violazione.

Dunque, terminati i lavori per la predisposizione del Progetto di Articoli sulla Responsabilità degli Stati per gli Atti Internazionalmente Illeciti, la Commissione

---

<sup>180</sup> M. MÖLDERN, *Responsibility of International Organizations- Introducing the ILC's DARIO*, in *Max Planck Yearbook of United Nations*, Vol. 16, Issue No. 1, 2012, pp. 281-327; P. KLEIN, *The Attribution of Acts to International Organizations*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford 2010, p. 310 ss; J. D'ASPREMONT, *International Responsibility and the Constitution of Power: International Organizations Bolstered*, in A.S. BARROS, C. RYNGAERT e J. WOUTERS (a cura di), *International Organizations and Member State Responsibility*, Amsterdam, 2016, p. 93-113.

<sup>181</sup> Il testo fu adottato dalla Commissione di Diritto Internazionale alla sua 53<sup>a</sup> seduta nell'agosto 2001.

<sup>182</sup> "Roberto Ago, who was responsible for establishing the basic structure and orientation of the project, saw the articles as specifying: <<the principles which govern the responsibility of States for internationally wrongful acts, maintaining a strict distinction between this task and the task of defining the rules that place obligations on States, the violation of which may generate responsibility ... [I]t is one thing to define a rule and the content of the obligation it imposes, and another to determine whether that obligation has been violated and what should be the consequences of the violation>>" Cit. *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*, United Nations, disponibile sulla pagina web: <https://legal.un.org/>.

di Diritto Internazionale nel 2002 ha cominciato a lavorare ai DARIO, su impulso dello *Special Rapporteur* Giorgio Gaja, e ha terminato nel 2009. Il testo è stato definitivamente approvato dalla stessa Commissione nell'agosto del 2011.

I lavori per il Progetto di Articoli sulla Responsabilità delle Organizzazioni Internazionali sono stati lunghi e la Commissione di Diritto Internazionale si è interrogata a lungo sulla natura di tale normativa, come sostenuto dallo *Special Rapporteur* Giorgio Gaja, il quale non ha mancato di sottolineare che “*The question of the legal nature of the rules of international organizations is controversial. One view is that those rules are part of international law because they are based on a treaty or another instrument governed by international law. This view was reflected in statements made by France and the Russian Federation in the Sixth Committee. The Legal Counsel of WIPO held a similar opinion, saying that the relations between an international organization and its member States and between an international organization and its agents should be more generally governed by international law, an integral part of which is the rules of the organization. Several authors hold a different view. While they accept that the rules of the organization find their origin in an instrument governed by international law, they maintain that the internal system of the organization is separate from international law and bears resemblance to the internal law of a State. This would entail that the present draft articles should not cover breaches of obligations under the rules of the organization. While this view was not specifically endorsed in the discussion in the Sixth Committee, suggestions were made to the effect that the draft articles should not consider breaches of obligations that an organization has towards its agents and, in one statement, also those towards its member States. However, these suggestions may only have the purpose of limiting the scope of the draft articles, because they appear to cover also obligations that an international organization may have towards its agents and its member States under rules that do not pertain to the rules of the organization: for instance, obligations under rules of general international law concerning human rights. At first sight, the second view may find support in a statement by ICJ in its opinion on the Interpretation of the Agreement*”

*of 25 March 1951 between the WHO and Egypt [...] It may well be that the legal nature of the rules of the organization depends on the organization concerned. Thus, while in most organizations the relevant rules are still linked with their origin in an international instrument, some organizations may have given rise to a system of law which is distinct from international law. As a model of the latter type of organization one could cite the European Community, for which the European Court of Justice gave the following description in Costa v. E.N.E.L., in 1964”<sup>183</sup>.*

Nonostante tali questioni controverse, la Commissione di Diritto Internazionale, ha risolto la problematica stabilendo che non fosse compito della stessa fare una distinzione circa norme internazionali interne ed esterne alle organizzazioni internazionali, né tantomeno fare una distinzione circa le varie organizzazioni internazionali.<sup>184</sup> Tale presa di posizione della Commissione di Diritto Internazionale è evidente se si analizzano gli artt. 2 e 10 dei DARIO. In primo luogo, infatti, l’art. 2, rubricato “*use of terms*” precisa alla lettera b) che << “*rules of the organization*” means, in particular, the constituent instruments, decisions, resolutions and other acts of the international organization adopted in accordance with those instruments, and established practice of the organization>>, definitivamente chiarendo quali siano gli atti ai quali si dovessero applicare le regole stabilite all’interno dei DARIO. L’art. 10, invece, stabilisce che “*There is a breach of an international obligation by an international organization when an act of that international organization is not in conformity with what is required of it by that obligation, regardless of the origin or character of the obligation concerned.*”. Per quanto riguarda l’ambito di applicazione delle regole previste dai DARIO, anche su questo punto la Commissione di Diritto Internazionale è stata alquanto chiara e decisa, nel non fare distinzioni di sorta circa le organizzazioni internazionali alle quali si sarebbero applicate tali norme.

---

<sup>183</sup> G. GAJA, *Third report on responsibility of international organizations*, G. GAIA, *Special Rapporteur*, Document A/CN.4/553, disponibile sulla pagina web: <https://legal.un.org/>.

<sup>184</sup> In tal senso si veda l’opinione di Koskenniemi, il quale nella 2841ma riunione della Commissione ha affermato che “*it was not the Commission’s task to make judgments on the nature of the rules of an organizations*”. Cit. 2841° meeting della Commissione, 2005, p. 12.

All'art. 1, infatti, viene previsto che *“1. The present draft articles apply to the international responsibility of an international organization for an internationally wrongful act. 2. The present draft articles also apply to the international responsibility of a State for an internationally wrongful act in connection with the conduct of an international organization”*.

All'art. 2, lettera a), invece, viene precisato che *“For the purposes of the present draft articles, (a) “international organization” means an organization established by a treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to States, other entities”*.

Chiarito, dunque, l'ambito di applicazione dei DARIO del 2011, prima di analizzare il regime di responsabilità previsto nei DARIO per le organizzazioni internazionali, è opportuno fare un breve richiamo agli elementi che compongono l'illecito internazionale al fine di osservare le analogie e differenze intercorrenti tra la responsabilità internazionale degli Stati e delle organizzazioni internazionali.

Per quanto riguarda gli Stati, l'illecito internazionale, concetto la cui interpretazione è assolutamente conforme in dottrina, consiste nella condotta (commissiva od

omissiva<sup>185</sup>) di uno Stato il quale, attraverso i propri organi, violi una norma di diritto internazionale da cui discende un obbligo per lo Stato stesso<sup>186</sup>.

L'illecito internazionale, dunque, si compone di due elementi<sup>187</sup>: uno soggettivo e l'altro oggettivo. L'elemento soggettivo, disciplinato all'art. 4 dei *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts*<sup>188</sup>, si sostanzia nel

---

<sup>185</sup> La responsabilità omissiva di uno Stato è stata affermata nel famigerato caso del Personale Diplomatico e Consolare degli Stati Uniti a Teheran in cui la Corte Internazionale di Giustizia, con sentenza del 24.05.1980 condannò il Governo iraniano a causa del sequestro di persona perpetrato da soggetti privati ai danni del personale diplomatico statunitense a Teheran. La Corte Internazionale di Giustizia condannò l'Iran siccome non aveva adottato tutte le misure necessarie affinché tale evento non accadesse, venendo meno all'obbligo gravante in capo agli Stati di garantire l'inviolabilità delle sedi diplomatiche e del personale diplomatico. Un altro esempio di responsabilità indiretta può essere individuato anche nel comportamento degli Stati i quali non si adeguano (o si adeguano in ritardo) alle Direttive dell'Unione europea. Peraltro, in tale ultimo caso, v'è da dire che nella misura in cui un individuo subisca un danno a causa del mancato o intempestivo recepimento di una Direttiva dell'Unione europea, esso può ricorrere alle autorità giudiziarie competenti al fine di vedersi riconosciuto un risarcimento. Tale circostanza rappresenta una peculiarità propria del sistema europeo, siccome nel diritto internazionale solo gli Stati (o le organizzazioni internazionali) possono agire nei confronti di altri soggetti di diritto internazionale per un illecito internazionale.

<sup>186</sup> L'Art. 2 dei *Draft Articles on State Responsibility for internationally wrongful acts*, stabilisce infatti che “*There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to the State under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of the State.*”.

<sup>187</sup> In realtà la dottrina (in particolare Conforti) si è interrogata sull'assenza nei *Draft Articles on State Responsibility for internationally wrongful acts* di altri due elementi: il danno e la colpa. In merito al danno, si ritiene generalmente che non occorra che lo Stato arrechi un danno concreto in quanto il mancato rispetto dell'obbligo internazionale è *in re ipsa* esso stesso un danno arrecato all'intera comunità internazionale. Quanto alla colpa, invece, il Conforti ritiene che sia corretto aderire alla c.d. teoria della responsabilità oggettiva relativa in base alla quale lo Stato risponde di qualsiasi violazione del diritto internazionale purché non dimostri l'impossibilità assoluta dell'inosservanza dell'obbligo su di esso incombente. Giustamente, tuttavia, il Conforti fa notare che “*Il punto di vista qui sostenuto sembra conforme all'opinione della CDI. Diciamo sembra perché stranamente il Progetto non dedica al problema della colpa alcun articolo (né lo faceva il vecchio progetto). Ma dalla circostanza che la colpa non è menzionata, all'art. 2, come elemento dell'illecito internazionale, né è disciplinata in alcun altro articolo, e altresì dalla circostanza che l'art. 23 considera la forza maggiore (e l'impossibilità che ne deriva, purché non dovuta all'autore della violazione) come causa di esclusione dell'illeceità, può dedursi che il regime di responsabilità obiettiva relativa sia considerato dalla Commissione come il regime generale applicabile*” B. CONFORTI, *Op. Cit.*, p. 407.

<sup>188</sup> L'Art. 4 dei *Draft Articles on State Responsibility for internationally wrongful acts*, prevede che “*1. The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position*

comportamento di un organo di uno Stato (sia esso legislativo, esecutivo, amministrativo o giudiziario) o anche di una persona o un ente che non siano organi dello Stato<sup>189</sup>, i quali agiscono per conto o sotto il controllo dello Stato stesso.

L'altro elemento dell'illecito internazionale, quello oggettivo, invece si sostanzia nell'adottare un comportamento non conforme all'obbligo gravante sullo Stato in base a una norma di diritto internazionale, come stabilito dall'art. 12 dei *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts*.<sup>190</sup>

Svolto questo breve ma doveroso richiamo agli elementi dell'illecito internazionale per gli Stati, occorre ora soffermare l'attenzione su quali siano gli elementi dell'illecito per le organizzazioni internazionali per poi analizzare la disciplina circa la responsabilità delle stesse prevista dai DARIO.

Preliminarmente è doveroso sottolineare in questa sede che i DARIO si applicano sia alle organizzazioni internazionali che abbiano commesso un illecito internazionale, sia agli Stati che abbiano commesso un illecito internazionale congiuntamente alle organizzazioni internazionali<sup>191</sup>.

L'art. 4 dei DARIO stabilisce che *“There is an internationally wrongful act of an international organization when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to that organization under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of that organization”*. Gli elementi dell'illecito internazionale individuati dai DARIO sono grossomodo quelli previsti

---

*it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central Government or of a territorial unit of the State. 2. An organ includes any person or entity which has that status in accordance with the internal law of the State.”*

<sup>189</sup> In merito l'Art. 4 dei *Draft Articles on State Responsibility for internationally wrongful acts*, prevede che *“The conduct of a person or entity which is not an organ of the State under article 4 but which is empowered by the law of that State to exercise elements of the governmental authority shall be considered an act of the State under international law, provided the person or entity is acting in that capacity in the particular instance.”*

<sup>190</sup> l'Art. 12 dei *Draft Articles on State Responsibility for internationally wrongful acts*, infatti, prevede che *“There is a breach of an international obligation by a State when an act of that State is not in conformity with what is required of it by that obligation, regardless of its origin or character.”*

<sup>191</sup> Art. 1 DARIO: *“1. The present draft articles apply to the international responsibility of an international organization for an internationally wrongful act. 2. The present draft articles also apply to the international responsibility of a State for an internationally wrongful act in connection with the conduct of an international organization.”*

affinché si configuri un illecito internazionale per gli Stati, come già analizzato in precedenza: l'elemento soggettivo e l'elemento oggettivo.

Ovviamente, com'è agevole immaginare, nonostante le analogie con la disciplina prevista per gli Stati, vi sono notevoli differenze con questi ultimi, essendo le organizzazioni internazionali "enti collettivi", a differenza degli Stati dai quali sono composte. Tali differenze verranno analizzate compiutamente nei paragrafi che seguiranno.

### **3. L'illecito internazionale alla luce del Progetto di Articoli sulla Responsabilità delle Organizzazioni Internazionali del 2011**

Chiarita l'evoluzione storica dei DARIO, nonché il loro ambito di applicazione, occorre soffermarsi più dettagliatamente sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali.

La responsabilità delle organizzazioni internazionali, sebbene disciplinata compiutamente nei DARIO, era stata analizzata dalla dottrina nonché dalla giurisprudenza internazionale anche prima del 2011, in virtù del soprarichiamato riconoscimento della soggettività internazionale delle stesse e della capacità, dunque, di essere titolare di rapporti giuridici attivi e passivi con effetti *erga omnes*. La dottrina, infatti, aveva già elaborato una differenza sostanziale tra l'operato degli Stati e quello delle organizzazioni internazionali, stabilendo che affinché potesse configurarsi la commissione di un illecito internazionale da parte delle organizzazioni internazionali dovesse sussistere, oltre ai requisiti soggettivi e oggettivi già analizzati per gli Stati, anche un ulteriore elemento: il danno<sup>192</sup>.

Tale differenziazione tra il regime di responsabilità degli Stati e quello delle organizzazioni internazionali è venuto meno nei DARIO, i quali hanno operato

---

<sup>192</sup> In tal senso di veda quanto argomentato dal Draetta il quale riporta compiutamente il pensiero della dottrina dominante, nella misura in cui dice "[...] perché si concreti la responsabilità internazionale di una organizzazione internazionale, devono concorrere un elemento oggettivo (violazione di una norma di diritto internazionale generale o convenzionale) ed un elemento soggettivo (imputabilità dell'atto illecito ad un organo o ad un funzionario dell'organizzazione). Inoltre si ritiene necessaria l'esistenza di un danno a terzi, mentre è noto che la responsabilità internazionale degli Stati sussiste, invece, anche nel caso che dalla loro azione non derivi un danno." Cit. U. DRAETTA, *op. cit.*, p. 136 ss.

un'equiparazione degli elementi dell'illecito internazionale commesso da uno Stato e quello commesso da un'organizzazione internazionale.

Quest'equiparazione è stata recepita dall'art. 4 dei DARIO, articolo quasi speculare all'art. 2 dei *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, nella misura in cui prevede che “*There is an internationally wrongful act of an international organization when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to that organization under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of that organization.*”. Tale definizione ha comportato numerosi problemi interpretativi. In primo luogo ci si è posti il problema riguardante l'attribuzione di condotte commissive e omissive a un'organizzazione internazionale<sup>193</sup>. Tale problematica rileva nella misura in cui, ovviamente, un'organizzazione internazionale “assume” un comportamento comunque attribuibile al potere decisionale degli Stati che la compongono. Se da un lato, tuttavia, è abbastanza agevole ricondurre ad un'organizzazione internazionale le condotte commissive, in quanto, tramite i meccanismi interni di rappresentanza e di *membership*, all'esito delle votazioni (in qualsiasi modo adottate, conformemente agli statuti delle organizzazioni internazionali stesse) viene fuori una volontà degli Stati membri attribuibile all'organizzazione internazionale; dall'altro lato è risultato molto più complicato rinvenire una così chiara attribuzione di condotte omissive ad un'organizzazione internazionale.

Più in concreto, infatti, posto che la responsabilità omissiva di un'organizzazione internazionale rileva nella misura in cui essa, in base al diritto internazionale

---

<sup>193</sup> C. EAGLETON, *International Organizations and the Law of Responsibility*, in *Recueil des cours*, Vol. 76, 1950, p. 319 ss.; J.D. FRY, *Attribution of Responsibility*, in A. NOLKAEMPER, I. PLAKOKEFALOS (a cura di), *Principles of State Responsibility in International Law: An Appraisal of the State of the Art*, Cambridge, 2014, p. 98 ss.; C. AHLBORN, *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility in International Organizations Law Review*, Vol. 8, 2011, p. 397 ss.; M. RAGAZZI (a cura di), *Responsibility of International Organizations: essays in memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, 2013, p. 325 ss.; N.M. BLOKKER, *Preparing Articles on Responsibility of International Organizations: Does the international Law Commission Take International Organizations Seriously?*, in J. KLABBERS e A. WALLEND AHL (a cura di), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, 2011, p. 318 ss.

convenzionale o consuetudinario, a tenere un determinato comportamento, ci si è chiesti se fosse comunque attribuibile una responsabilità all'organizzazione internazionale nel caso in cui il mancato rispetto (omissivo) di un obbligo internazionale derivasse dal mancato raggiungimento della maggioranza nelle votazioni in base alle quali l'organizzazione internazionale avrebbe avuto potestà d'agire. In una situazione del genere si giungerebbe alla conclusione che una determinata organizzazione internazionale dovrebbe essere ritenuta responsabile per non aver rispettato un obbligo internazionale, sebbene abbia comunque adottato tutte le misure del caso ma la sua volontà sia stata ostacolata da alcuni degli Stati che la compongono. In merito a tale problematica, prima dei DARIO, non erano mancati casi pratici in cui si era manifestata una responsabilità per la condotta omissiva di alcune organizzazioni internazionali<sup>194</sup>.

Come suggerito da Gaja<sup>195</sup>, è attribuibile all'organizzazione una condotta omissiva nella misura in cui incomba su di essa un obbligo positivo di diritto internazionale e anche se l'organizzazione, a prescindere dall'impedimento costituito dal voto sfavorevole di alcuni Stati, abbia fatto quanto possibile per rispettare l'obbligo imposto dalle norme di diritto internazionale.

Circa gli altri elementi individuati dall'art. 4 e cioè l'attribuzione di una condotta a un'organizzazione internazionale e il fatto che un dato comportamento costituisca la violazione di un obbligo per l'organizzazione stessa, essi sono compiutamente

---

<sup>194</sup> A tal proposito è possibile citare il caso delle Nazioni Unite, le quali non hanno prevenuto il genocidio in Ruanda del 1994, nonostante l'art. 1 della Convenzione per la Prevenzione e Repressione del Delitto di Genocidio del 1948, adottata con la risoluzione dell'Assemblea delle NU 260 A (III) del 9 dicembre 1948, stabilisca che "*Le parti contraenti confermano che il genocidio, sia che venga commesso in tempo di pace sia che venga commesso in tempo di guerra, è un crimine di diritto internazionale che esse si impegnano a prevenire ed a punire.*". In una situazione del genere, sebbene la volontà dell'ONU sia comunque ascrivibile a quella degli Stati membri, è pacifico ritenere che le difficoltà incontrate nel processo decisionale non possano esonerare l'organizzazione internazionale in questione dall'obbligo positivo su di essa gravante, ossia quello di prevenire e reprimere il crimine di genocidio. F. GRÜNFELD- A. HUIJBOOM, *The Failure to Prevent Genocide in Rwanda The Role of Bystanders*, Leiden, 2007 pp. 249-261.

<sup>195</sup> *Third report on responsibility of international organizations, by Mr. Giorgio Gaja, Special Rapporteur*, Document A/CN.4/553, disponibile sulla pagina web: <https://legal.un.org/>; *Commentary to the Draft Articles on the Responsibility of International Organizations*, in *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Part Two (CDI, ARIO Commentary), 2011, p. 67 ss.

disciplinati nei DARIO rispettivamente nel Cap. II (artt. 6-9) e nel Cap. III (artt. 10-12).

Per quanto riguarda l'attribuzione di una condotta a un'organizzazione internazionale, i DARIO prevedono che una condotta possa essere attribuita a una determinata organizzazione internazionale nella misura in cui venga posta in essere da un suo funzionario o da un suo organo (art. 6, I comma). Ciononostante, non viene individuato un criterio uniforme che stabilisca quando un funzionario o un organo agiscano nell'esercizio delle loro funzioni e ciò in virtù della peculiare natura delle organizzazioni internazionali le quali, logicamente, perseguendo scopi differenti, differiscono le une dalle altre. Pertanto affinché le condotte degli agenti, dei funzionari o degli organi possano essere attribuite ad un'organizzazione internazionale occorre far riferimento allo statuto della stessa (art. 6, II comma).

Una condotta può essere altresì attribuita a un'organizzazione internazionale anche quando: sia posta in essere da un organo di uno Stato o di un'altra organizzazione ma sia svolta sotto il controllo o la direzione della prima organizzazione internazionale (art. 7); un organo o un agente abbiano agito in eccesso di potere o contravvenendo al proprio mandato (art. 8); una determinata organizzazione internazionale si assuma la responsabilità di una condotta che non è stata da essa posta in essere ai sensi degli artt. 6 e 8 (art. 9).

Per quanto riguarda invece la violazione di un obbligo internazionale, l'articolo 10, I comma, stabilisce che un'organizzazione internazionale commette un illecito internazionale nella misura in cui contravvenga a un obbligo di diritto internazionale <<*regardless of the origin or character of the obligation concerned*>>.

Questa disposizione in sede di elaborazione del Progetto di Articoli, è stata oggetto di un'attenta discussione dottrinale<sup>196</sup> sulla possibilità di comprendere anche gli obblighi interni all'organizzazione nell'ambito di applicazione dell'art. 10.

---

<sup>196</sup> In un primo momento, si fece riferimento al parere della Corte Internazionale di Giustizia circa l'interpretazione dell'accordo del 25 marzo 1951 tra l'OMS e l'Egitto in cui veniva stabilito che "*International organizations are subjects of international law and, as such, are bound by any obligations incumbent upon them under general rules of international law, under their constitutions*

La Commissione di Diritto Internazionale si è espressa in maniera favorevole prevedendo al II comma dell'art. 10 che <<*Paragraph 1 includes the breach of any international obligation that may arise for an international organization towards its members under the rules of the organization*>>.

Nel Cap. III dei DARIO vengono ulteriormente specificati altri aspetti dell'illecito internazionale commesso da un'organizzazione internazionale come il principio *tempus regit actum* (art. 11) in base al quale un atto deve essere considerato lecito a meno che al tempo in cui è stato commesso non abbia costituito una violazione di

---

*or under international agreements to which they are parties*". Il riferimento a questo precedente giurisprudenziale, tuttavia, avrebbe limitato l'ambito di applicazione della normativa prevista all'art. 10, oltre agli obblighi di diritto internazionale consuetudinario e convenzionale, solo agli statuti delle organizzazioni internazionali. Venne seguito, pertanto un approccio meno formalistico in base al quale anche gli atti dell'organizzazione internazionale devono essere considerati alla stregua dello statuto e, pertanto, come atti di diritto internazionale fonte di responsabilità internazionale. Tale assunto era stato fatto proprio anche dalla Corte Internazionale di Giustizia nel caso *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie*. Ciononostante, come giustamente sottolineato anche da Gaja, il riferimento dell'art. 10 non poteva essere generico e valevole per tutte le organizzazioni internazionali le quali sono per loro natura diverse le une dalle altre, come peraltro sottolineato dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee nel caso *Costa c. Enel* nel quale fu ribadito che "*By contrast with ordinary international treaties, the EEC Treaty has created its own legal system which, on the entry into force of the Treaty, became an integral part of the legal systems of the Member States and which their courts are bound to apply. By creating a Community of unlimited duration, having its own institutions, its own personality, its own legal capacity and capacity of representation on the international plane and, more particularly, real powers stemming from a limitation of sovereignty or a transfer of powers from the States to the Community, the Member States have limited their sovereign rights, albeit within limited fields, and have thus created a body of law which binds both their nationals and themselves.*" Cfr. nota 182.

un obbligo internazionale<sup>197</sup>; la continuazione dell'illecito (art. 12)<sup>198</sup>; la commissione di un illecito tramite un atto composto (art. 13)<sup>199</sup>.

Il Progetto di articoli prosegue, peraltro, prevedendo al Cap. V (artt. 20-27) alcuni casi di circostanze che escludono l'illiceità (o cause di giustificazione dell'illecito). Esse sono: 1) il consenso (art. 20)<sup>200</sup>; 2) l'autodifesa (art. 21)<sup>201</sup>; 3) l'esercizio di

---

<sup>197</sup> “An act of an international organization does not constitute a breach of an international obligation unless the organization is bound by the obligation in question at the time the act occurs.”.

<sup>198</sup> “1. The breach of an international obligation by an act of an international organization not having a continuing character occurs at the moment when the act is performed, even if its effects continue. 2. The breach of an international obligation by an act of an international organization having a continuing character extends over the entire period during which the act continues and remains not in conformity with that obligation. 3. The breach of an international obligation requiring an international organization to prevent a given event occurs when the event occurs and extends over the entire period during which the event continues and remains not in conformity with that obligation”.

<sup>199</sup> “1. The breach of an international obligation by an international organization through a series of actions and omissions defined in aggregate as wrongful occurs when the action or omission occurs which, taken with the other actions or omissions, is sufficient to constitute the wrongful act. 2. In such a case, the breach extends over the entire period starting with the first of the actions or omissions of the series and lasts for as long as these actions or omissions are repeated and remain not in conformity with the international obligation”.

<sup>200</sup> “Valid consent by a State or an international organization to the commission of a given act by another international organization precludes the wrongfulness of that act in relation to that State or the former organization to the extent that the act remains within the limits of that consent.

<sup>201</sup> “The wrongfulness of an act of an international organization is precluded if and to the extent that the act constitutes a lawful measure of self-defence under international law.”

contromisure (art. 22)<sup>202</sup>; 4) la forza maggiore (art. 23)<sup>203</sup>; 5) il *distress* (art. 24)<sup>204</sup>; 6) lo stato di necessità (art. 25)<sup>205</sup>; 7) rispetto di norme perentorie (art. 26)<sup>206</sup>.

Ciononostante, all'art. 27 viene precisato che <<*The invocation of a circumstance precluding wrongfulness in accordance with this Chapter is without prejudice to:*

---

<sup>202</sup> “1. Subject to paragraphs 2 and 3, the wrongfulness of an act of an international organization not in conformity with an international obligation towards a State or another international organization is precluded if and to the extent that the act constitutes a countermeasure taken in accordance with the substantive and procedural conditions required by international law, including those set forth in Chapter II of Part Four for countermeasures taken against another international organization. 2. Subject to paragraph 3, an international organization may not take countermeasures against a responsible member State or international organization unless: (a) the conditions referred to in paragraph 1 are met; (b) the countermeasures are not inconsistent with the rules of the organization; and (c) no appropriate means are available for otherwise inducing compliance with the obligations of the responsible State or international organization concerning cessation of the breach and reparation. 3. Countermeasures may not be taken by an international organization against a member State or international organization in response to a breach of an international obligation under the rules of the organization unless such countermeasures are provided for by those rules.”

<sup>203</sup> “1. The wrongfulness of an act of an international organization not in conformity with an international obligation of that organization is precluded if the act is due to force majeure, that is, the occurrence of an irresistible force or of an unforeseen event, beyond the control of the organization, making it materially impossible in the circumstances to perform the obligation. 2. Paragraph 1 does not apply if: (a) the situation of force majeure is due, either alone or in combination with other factors, to the conduct of the organization invoking it; or (b) the organization has assumed the risk of that situation occurring.

<sup>204</sup> 1. The wrongfulness of an act of an international organization not in conformity with an international obligation of that organization is precluded if the author of the act in question has no other reasonable way, in a situation of distress, of saving the author's life or the lives of other persons entrusted to the author's care. 2. Paragraph 1 does not apply if: (a) the situation of distress is due, either alone or in combination with other factors, to the conduct of the organization invoking it; or (b) the act in question is likely to create a comparable or greater peril.”

<sup>205</sup> “1. Necessity may not be invoked by an international organization as a ground for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation of that organization unless the act: (a) is the only means for the organization to safeguard against a grave and imminent peril an essential interest of its member States or of the international community as a whole, when the organization has, in accordance with international law, the function to protect the interest in question; and (b) does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the international obligation exists, or of the international community as a whole. 2. In any case, necessity may not be invoked by an international organization as a ground for precluding wrongfulness if: (a) the international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity; or (b) the organization has contributed to the situation of necessity.”

<sup>206</sup> “Nothing in this Chapter precludes the wrongfulness of any act of an international organization which is not in conformity with an obligation arising under a peremptory norm of general international law.”

*(a) compliance with the obligation in question, if and to the extent that the circumstance precluding wrongfulness no longer exists; (b) the question of compensation for any material loss caused by the act in question.>>.*

È interessante notare come, in tema di cause di giustificazione dell'illecito, vi sia una specularità con i *Draft Articles on State Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, i quali prevedono sempre agli artt. 20-27 le cause di giustificazione dell'illecito internazionale per gli Stati.

I DARIO, oltre a prevedere le regole in virtù delle quali un'organizzazione internazionale può essere ritenuta responsabile della commissione di un illecito internazionale (sopra brevemente analizzate e richiamate al fine di fornire un quadro sistemico completo) contengono altresì norme di coordinamento volte a disciplinare un fenomeno più controverso: i rapporti tra la responsabilità dello Stato e dell'organizzazione internazionale.

#### **4. Il rapporto tra la responsabilità degli Stati e quella delle organizzazioni internazionali**

In base a quanto analizzato sinora, gli Stati possono essere ritenuti responsabili, ai sensi dell'art. 2 dei *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, ogni qualvolta violino un obbligo di diritto internazionale su di essi incombente. La stessa responsabilità incombe sulle organizzazioni internazionali ai sensi dell'art. 4 dei DARIO. Come già accennato in precedenza, la peculiarità delle organizzazioni internazionali consiste nell'essere enti collettivi composti da più Stati. Ciò ovviamente ha posto all'attenzione della dottrina e degli interpreti una questione molto dibattuta consistente nell'individuare una linea di demarcazione tra la responsabilità in cui può incorrere un'organizzazione internazionale e la responsabilità in cui incorrono gli Stati che la compongono, atteso che la volontà dell'organizzazione internazionale, seppure autonoma e imputabile alla stessa, è comunque espressa dagli Stati che compongono gli organi decisionali dell'organizzazione. La Commissione di Diritto Internazionale ha provveduto a disciplinare anche tale aspetto, tanto dal lato degli Stati, nei *Draft Articles on State*

*Responsibility for Internationally Wrongful Acts*, tanto dal lato delle organizzazioni internazionali nei DARIO. Le ipotesi di responsabilità congiunta di un'organizzazione internazionale e di uno Stato sono state disciplinate nei Cap. IV e V dei DARIO. Più segnatamente, per quanto riguarda la responsabilità di un'organizzazione internazionale connessa a un atto di uno Stato o di un'altra organizzazione internazionale, è stato previsto che un'organizzazione internazionale possa essere ritenuta responsabile ogni qualvolta: fornisca aiuto o assistenza nella commissione di un illecito internazionale (art. 14); eserciti un potere di direzione e/o controllo sulla commissione di un illecito internazionale da parte di un altro soggetto di diritto internazionale (art. 15); obblighi coattivamente uno Stato o un'altra organizzazione internazionale a commettere un illecito internazionale (art. 16). Nel capitolo IV sono inoltre disciplinate altre fattispecie: la responsabilità dell'organizzazione internazionale per il mancato rispetto di obblighi internazionali tramite decisioni o autorizzazioni riferibili agli Stati membri (art. 17) e la responsabilità di un'organizzazione internazionale-membro di un'altra organizzazione internazionale (art. 18). Per quanto riguarda invece le ipotesi di responsabilità degli Stati connesse al comportamento di un'organizzazione internazionale, la Commissione di Diritto Internazionale ha disciplinato le fattispecie di aiuto o assistenza di uno Stato alla commissione di un illecito internazionale da parte di un'organizzazione internazionale (art. 58); direzione e controllo esercitato da uno Stato sulla commissione di un illecito internazionale da parte di un'organizzazione internazionale (art. 59); coercizione esercitata da uno Stato nei confronti di un'organizzazione internazionale (60). Oltre a queste ipotesi, agli artt. 61 e 62 sono anche disciplinate le ipotesi in cui uno Stato membro di un'organizzazione internazionale raggiuri un obbligo internazionale e la responsabilità di uno Stato membro di un'organizzazione internazionale. Di seguito verrà svolta un'analisi della differenti fattispecie di collegamento degli illeciti internazionale.

Aiuto e/o assistenza:

<p><b>Article 14</b></p> <p><b>Aid or assistance in the commission of an internationally wrongful act</b></p> <p>An international organization which aids or assists a State or another international organization in the commission of an internationally wrongful act by the State or the latter organization is internationally responsible for doing so if: (a) the former organization does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that organization.</p>	<p><b>Article 58</b></p> <p><b>Aid or assistance by a State in the commission of an internationally wrongful act by an international organization</b></p> <p>1. A State which aids or assists an international organization in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if: (a) the State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that State.</p> <p>2. An act by a State member of an international organization done in accordance with the rules of the organization does not as such engage the international responsibility of that State under the terms of this article.</p>
---	---

Gli articoli in commento descrivono la responsabilità delle organizzazioni internazionali che abbiano prestato aiuto o assistenza a un altro soggetto di diritto internazionale (Stato od organizzazione internazionale) e la responsabilità degli Stati che abbiano prestato aiuto o assistenza a un'organizzazione internazionale nella commissione di un illecito internazionale.

Entrambi gli articoli in commento dispongono una responsabilità che non è né concorrente né sussidiaria, ma è proporzionale all'apporto causale che l'organizzazione internazionale o lo Stato presta nella commissione dell'illecito internazionale. Tale assunto è chiaramente stigmatizzato nelle parole "*is internationally responsible for doing so [aid or assistance]*". Una precisazione del genere, inserita in entrambi gli articoli, sebbene appaia irrilevante, ha risvolti pratici non di poco conto, atteso che in un eventuale giudizio internazionale circa l'accertamento di un illecito internazionale chi ha prestato aiuto o assistenza non risponderebbe dell'illecito stesso al pari dell'esecutore materiale, ma risponderebbe

solo limitatamente a quanto effettivamente posto in essere. La responsabilità di quest'ultimo soggetto, dunque, sarebbe variabile in ragione del contributo prestato all'altro soggetto che ha commesso l'illecito internazionale.

Posto ciò, occorre altresì analizzare l'elemento soggettivo previsto da entrambi gli articoli nei quali è espressamente stabilito che il soggetto di diritto internazionale che abbia prestato aiuto o assistenza può essere ritenuto responsabile nella misura in cui agisca nella consapevolezza che stia aderendo a un comportamento di un altro soggetto in violazione di norme internazionali e, dunque, illecito.

In tale ottica un'organizzazione internazionale può essere ritenuta sempre responsabile per l'aiuto o l'assistenza nella commissione di un illecito di uno Stato o di un'altra organizzazione internazionale, sempre che si provi l'elemento soggettivo. Vi è infine da sottolineare come anche la Commissione di Diritto Internazionale si sia ispirata per quanto riguarda la nozione di aiuto e/o assistenza anche ad azioni indirette che comunque abbiano favorito la commissione di un illecito internazionale da parte di uno Stato o di un'altra organizzazione internazionale.

Sul punto, infatti, essa ha chiarito che un'organizzazione internazionale può incorrere in responsabilità internazionale anche nella misura in cui fornisca assistenza finanziaria o economica in progetti che comportano una violazione dei diritti umani o comunque diritti fondamentali degli individui<sup>207</sup>. Quest'assunto comporterebbe che le organizzazioni internazionali coinvolte nella gestione delle crisi del debito sovrano estero, nella misura in cui prestino assistenza finanziaria subordinata a condizioni che violino i diritti umani, potrebbero essere ritenute, assieme allo Stato beneficiario dei prestiti, responsabili per siffatte violazioni.

Maggiori dubbi interpretativi sono sorti invece per quanto riguarda la responsabilità degli Stati connessa alla responsabilità delle organizzazioni internazionali. Sul punto occorre fare una distinzione. Per quanto riguarda gli Stati terzi

---

<sup>207</sup> “For instance, an international organization could incur responsibility for assisting a State, through financial support or otherwise, in a project that would entail an infringement of human rights of certain affected individuals” Cfr. Nota 182; V. LANOVY, *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, Oxford, 2016, p. 93 ss.

all'organizzazione, è abbastanza pacifico che essi possano essere ritenuti responsabili ai sensi dell'art. 58 dei DARIO, sempre che sussistano i requisiti oggettivi e soggettivi<sup>208</sup>.

Quanto agli Stati membri, invece, la linea di demarcazione della loro responsabilità è sicuramente più sottile. La Commissione di Diritto Internazionale ha inteso disciplinare tale aspetto al comma II dell'art. 58 del Progetto del 2001, prevedendo che l'atto di uno Stato conforme allo statuto di un'organizzazione internazionale non comporta necessariamente l'applicazione di tale forma di responsabilità.

Orbene, v'è da chiedersi se un voto favorevole per l'approvazione di un atto in aperta violazione con il diritto internazionale convenzionale o consuetudinario, prestato dallo Stato nell'ambito dell'organo assembleare di un'organizzazione internazionale, ad esempio, possa essere considerato un aiuto alla commissione dell'illecito da parte dell'organizzazione internazionale o solo l'esercizio legittimo di un diritto statutariamente riconosciuto allo Stato membro. Secondo parte della dottrina tale problematica non è risolvibile aprioristicamente ma bisogna riferirsi al contesto in cui una circostanza del genere si è verificata. A titolo meramente esemplificativo, è possibile far riferimento all'ingerenza dello Stato nell'organizzazione internazionale in ragione del numero dei membri, oppure, in sistemi di votazione per quote (propri delle IFI) in ragione della partecipazione dello Stato alle decisioni dell'organizzazione internazionale che commette l'illecito internazionale. Ciononostante, rimane comunque possibile che lo Stato in questione possa essere ritenuto responsabile ai sensi del Progetto della Responsabilità degli Stati del 2001.<sup>209</sup>

---

<sup>208</sup> J. CRAWFORD, *State Responsibility: The General Part*, Cambridge 2013, p. 405 ss.

<sup>209</sup> In tal senso si veda M. VENTRONE, *Responsabilità degli Stati per Condotte delle Organizzazioni Internazionali*, in A. SPAGNUOLO e S. SALUZZO (a cura di), *La responsabilità degli stati e delle organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e di accertamento*, Milano, 2017, pp. 207-224.

Direzione e controllo:

<p><b>Article 15</b></p> <p><b>Direction and control exercised over the commission of an internationally wrongful act</b></p> <p>An international organization which directs and controls a State or another international organization in the commission of an internationally wrongful act by the State or the latter organization is internationally responsible for that act if: 4 (a) the former organization does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that organization.</p>	<p><b>Article 59</b></p> <p><b>Direction and control exercised by a State over the commission of an internationally wrongful act by an international organization</b></p> <p>1. A State which directs and controls an international organization in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for that act if: (a) the State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) the act would be internationally wrongful if committed by that State. 2. An act by a State member of an international organization done in accordance with the rules of the organization does not as such engage the international responsibility of that State under the terms of this draft article.</p>
--	---

Gli articoli in commento, diversamente da quanto appena analizzato per le ipotesi di aiuto e/o assistenza, rappresentano un'ipotesi di attribuzione della condotta illecita molto più stringente rispetto all'azione di un soggetto di diritto internazionale che si limiti a prestare un aiuto nella commissione di un illecito.

Gli articoli in commento, infatti, ristabilendo gli stessi elementi soggettivi ed oggettivi previsti dagli artt. 14 e 58, prevedono l'attribuzione della responsabilità internazionale per: le organizzazioni internazionali che esercitino un potere di direzione e controllo nella commissione di un illecito internazionale da parte di uno Stato o di un'altra organizzazione internazionale; per gli Stati che esercitino un potere di direzione e controllo nella commissione di un illecito da parte di un'organizzazione internazionale. La direzione e il controllo, come accennato sopra, rappresentano concetti molto più stringenti rispetto al semplice aiuto. In virtù del potere di direzione e controllo nella commissione di un illecito internazionale,

infatti, non vi è una mera assistenza materiale ma un'effettiva partecipazione all'atto illecito che rende il soggetto che esercita la direzione e il controllo responsabile dell'illecito internazionale al pari dell'esecutore materiale.

Nel silenzio del Progetto, poiché la direzione e il controllo non costituiscono per l'esecutore materiale una causa di esclusione della responsabilità, si può parlare in questo caso di una responsabilità concorrente<sup>210</sup> tra i soggetti internazionali che determinano l'illecito internazionale, diversamente dai casi previsti agli articoli 14 e 58 in cui la responsabilità di colui che presta aiuto o assistenza è limitata all'aiuto e all'assistenza effettivamente prestati. La direzione e il controllo sono concetti che emergono più marcatamente nelle operazioni militari, in cui effettivamente c'è un soggetto che controlla un'operazione e di concerto con altri soggetti di diritto internazionali, agisce in un determinato territorio, eventualmente commettendo illeciti internazionali. In tal caso, tuttavia, non è mancata giurisprudenza che ha sottolineato come, nella misura in cui siano coinvolte le Nazioni Unite, l'attribuzione della responsabilità a esse è molto complessa in quanto il Consiglio di Sicurezza che autorizza l'uso della forza, rappresenta la massima autorità in tema di uso della forza<sup>211</sup>. Mancando riscontri pratici in merito, appare più difficile ipotizzare (diversamente da quanto si è detto per le operazioni militari) una forma di responsabilità internazionale per le organizzazioni internazionali che violino i diritti umani in occasione dell'esecuzione da parte dello Stato delle misure di condizionalità relative all'erogazione di aiuti finanziari in occasione delle crisi del debito sovrano. Inoltre, a parere di chi scrive, l'operato delle organizzazioni internazionali in tali occasioni sarebbe più assimilabile a un aiuto nel contribuire

---

<sup>210</sup> *Ibidem.*

<sup>211</sup> Tanto è stato stabilito nei casi *Behrami c. Francia e Saramati c. Germania e Norvegia* in cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nello stabilire che eventuali violazioni della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ad opera di personale di nazionalità di un Paese europeo che partecipi a una missione delle Nazioni Unite, non possa essere esaminato dalla corte in quanto non rientri nella propria competenza, ha altresì stabilito *obiter dictum* che "La Convenzione europea non può essere interpretata in modo tale da sottoporre allo scrutinio della Corte le azioni o omissioni degli stati parti coperte da risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, poste in essere prima o durante le missioni decise dal Consiglio stesso". Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. 71412/2001; 78166/2001 (31/05/2007), par. 149.

all'eventuale violazione di norme sui diritti umani, mentre sarebbe più difficile dimostrare che lo Stato abbia agito sotto la direzione e/o controllo dell'organizzazione internazionale. Tale forma di responsabilità delle organizzazioni internazionali, dunque, sempre a parere di chi scrive, risulterebbe difficilmente applicabile ai casi che verranno esaminati più compiutamente nel Capitolo IV.

Coercizione:

<p><b>Article 16</b>  <b>Coercion of a State or another international organization</b>  An international organization which coerces a State or another international organization to commit an act is internationally responsible for that act if: (a) the act would, but for the coercion, be an internationally wrongful act of the coerced State or international organization; and (b) the coercing international organization does so with knowledge of the circumstances of the act.</p>	<p><b>Article 60</b>  <b>Coercion of an international organization by a State</b>  A State which coerces an international organization to commit an act is internationally responsible for that act if: (a) the act would, but for the coercion, be an internationally wrongful act of the coerced international organization; and (b) the coercing State does so with knowledge of the circumstances of the act.</p>
--	---

Gli articoli in commento mirano a disciplinare il vincolo più forte di connessione della responsabilità delle organizzazioni internazionali e degli Stati: la coercizione. La coercizione, rispetto alle altre fonti di connessione è molto differente in quanto, mentre per l'aiuto e assistenza si parla di una responsabilità commisurata all'aiuto o all'assistenza, per la direzione e controllo si parla di una corresponsabilità di tutti i soggetti internazionali coinvolti nella commissione di un illecito internazionale, per la coercizione invece non è possibile parlare di una responsabilità di entrambi gli agenti siccome la coercizione di fatto impedisce al soggetto obbligato di esprimere una propria volontà e, di conseguenza, di determinare liberamente le proprie azioni. Tale assunto è confermato anche dall'assoluta specularità delle norme in analisi, differentemente dagli altri articoli analizzati in precedenza.

È interessante notare come, diversamente dagli altri tipi di collegamento sinora esaminati, per la coercizione ci sia comunque una mancanza di casi pratici e, pertanto, non si può far riferimento a eventi realmente accaduti. Tuttavia, si possono ipotizzare situazioni in cui si determini una coercizione tra Stati ed organizzazioni internazionali. Una situazione del genere, ad esempio, potrebbe essere quella di un'organizzazione internazionale finanziaria che concede prestiti agli Stati in difficoltà subordinando gli stessi a politiche di condizionalità da porre in essere da parte dello Stato, costringendo di fatto quest'ultimo a commettere un illecito internazionale nei confronti di un altro soggetto di diritto internazionale o nei confronti di un individuo (limitatamente, ovviamente, alle ipotesi in cui l'ordinamento internazionale riconosce determinati diritti in capo agli individui). Tale *modus operandi* è stato adottato dal Fondo Monetario Internazionale, il quale ha fatto delle politiche di condizionalità (come analizzato nel capitolo precedente) uno degli aspetti portanti e principali della concessione dei prestiti agli Stati in difficoltà<sup>212</sup>. Nei rapporti tra organizzazioni internazionali e Stati membri, peraltro, con riferimento alla responsabilità dell'organizzazione internazionale per coercizione, bisogna necessariamente acclarare quale sia l'atto con il quale l'organizzazione internazionale obbliga un determinato Stato membro a commettere un illecito internazionale. Tale rapporto è inversamente proporzionale al margine di discrezionalità dello Stato nell'esecuzione dell'atto dell'organizzazione: tanto più sarà largo il margine di discrezionalità di esecuzione dell'atto da parte dello Stato, minore sarà la responsabilità dell'organizzazione internazionale. Se uno Stato viola le norme di diritto internazionale in esecuzione di un atto di un'organizzazione internazionale che concretamente non obblighi lo Stato a commettere un illecito internazionale, la responsabilità sarà ascrivibile unicamente allo Stato membro che, nell'eseguire un atto dell'organizzazione

---

<sup>212</sup> Sul punto Gaja, nel commento ai DARIO riporta quanto dichiarato dal General Counsel del Fondo Monetario Internazionale il quale “*referred in a letter to the Office of Legal Affairs of the United Nations to reports that IMF was named as a defendant in a lawsuit commenced by a trade union organization in Romania which complained that IMF imposed economic policies that impoverished Romanians.*” Cfr. Nota 182.

internazionale, ha commesso un illecito. Dall'altro lato, occorre esaminare cosa accade se l'atto dell'organizzazione internazionale non lasci discrezionalità allo Stato e comporti una violazione delle norme di diritto internazionale configurabile come illecito internazionale. In questo caso occorre stabilire quanto sia il “*room for manoeuvre*” lasciato allo Stato nell'esecuzione di un atto di un'organizzazione internazionale.

Sul punto è interessante una pronuncia della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel c.d. *Bosphorus case*. Il caso riguardava la confisca di un aeromobile da parte delle autorità irlandesi, conformemente a quanto stabilito da un Regolamento della Comunità Europea<sup>213</sup> che implementava una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>214</sup>. Nel giudizio il Governo irlandese, citato dal proprietario dell'aeromobile confiscato, sostenne la propria innocenza sulla scorta del fatto che la violazione del diritto lamentata dal ricorrente non fosse dipesa da un comportamento concretamente attribuibile allo Stato, bensì alle organizzazioni internazionali che avevano determinato tale evento, facendo eseguire un atto allo Stato senza alcun margine di discrezionalità. La Corte focalizzò l'attenzione su tale problematica, stabilendo che “*The Court must ... consider whether the impugned acts can be considered to fall within the jurisdiction of the Irish State within the meaning of Article 1 of the Convention, when that State claims that it was obliged to act in furtherance of a directly effective and obligatory EC Regulation.*”<sup>215</sup>. Essa, tuttavia, non decise sul merito in quanto dichiarò la propria incompetenza.

*Elusione degli obblighi internazionali:*

<p><b>Article 17</b></p> <p><b>Circumvention of international obligations through decisions and authorizations addressed to members</b></p> <p>1. An international organization incurs international responsibility if it circumvents</p>	<p><b>Article 61</b></p> <p><b>Circumvention of international obligations of a State member of an international organization</b></p> <p>1. A State member of an international organization incurs international responsibility</p>
---	--

<sup>213</sup> Regolamento (CEE) del Consiglio 26 aprile 1993, n. 990, relativo agli scambi tra la Comunità economica europea e la Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro).

<sup>214</sup> Risoluzione 820/1993 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

<sup>215</sup> *Decision as to the admissibility of application No. 45036/98 (13 September 2001)*.

<p>one of its international obligations by adopting a decision binding member States or international organizations to commit an act that would be internationally wrongful if committed by the former organization. 2. An international organization incurs international responsibility if it circumvents one of its international obligations by authorizing member States or international organizations to commit an act that would be internationally wrongful if committed by the former organization and the act in question is committed because of that authorization. 3. Paragraphs 1 and 2 apply whether or not the act in question is internationally wrongful for the member States or international organizations to which the decision or authorization is addressed.</p>	<p>if, by taking advantage of the fact that the organization has competence in relation to the subject-matter of one of the State's international obligations, it circumvents that obligation by causing the organization to commit an act that, if committed by the State, would have constituted a breach of the obligation. 2. Paragraph 1 applies whether or not the act in question is internationally wrongful for the international organization.</p>
---	--

Da ultimo occorre esaminare le ipotesi di elusione di norme internazionali operate sia dalle organizzazioni internazionali che dagli Stati membri delle organizzazioni internazionali. Un'organizzazione internazionale, infatti, ai sensi dell'art. 17 può incorrere in responsabilità internazionale nella misura in cui adotti una decisione vincolante per gli Stati membri o per un'altra organizzazione internazionale, eludendo un obbligo internazionale su di essa incombente. Affinché possa sussistere questo tipo di responsabilità occorrono alcuni requisiti: innanzitutto vi deve essere un trasferimento di competenze dall'organizzazione all'altro soggetto in virtù di un atto vincolante; deve esserci un collegamento significativo tra la condotta dell'esecutore materiale dell'illecito e la violazione delle norme di diritto internazionale; deve sussistere un obbligo internazionale in capo all'organizzazione che elude l'obbligo internazionale su di essa incombente mentre non occorre che l'altro soggetto di diritto internazionale, esecutore materiale della condotta, sia sottoposto al medesimo obbligo.

Anche l'elusione operata dagli Stati, ai sensi dell'art. 61 dei DARIO comporta per gli stessi una responsabilità internazionale, alle stesse condizioni per le quali si verifica la responsabilità dell'organizzazione internazionale ai sensi dell'art. 17. Sul punto, peraltro, si è pronunciata la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, la quale nel caso *Waite e Kennedy*<sup>216</sup> ha chiarito che non può escludersi la responsabilità di uno Stato nella misura in cui violi una norma sui diritti umani prevista dalla CEDU, solo perché essa è attribuita a un'organizzazione internazionale di cui esso sia membro.

Ci si è chiesti anche se potesse essere attribuita tale forma di responsabilità anche per negligenza dello Stato, consistente nel non aver adottato tutte le misure possibili affinché si verificasse l'illecito internazionale.

La Commissione di Diritto Internazionale, conformemente a quanto precisato dalla dottrina, ritiene che comunque gravi sullo Stato membro un obbligo di vigilanza sull'operato dell'organizzazione internazionale da valutarsi secondo il canone della “*due diligence*”<sup>217</sup>.

## **5. La responsabilità delle organizzazioni internazionali per la violazione dei diritti umani- profili generali**

Chiarite le modalità di attribuzione della responsabilità internazionale per la commissione di illeciti da parte di un'organizzazione internazionale, nonché il complesso rapporto tra la responsabilità di queste ultime e quella degli Stati, ci si soffermerà sugli aspetti generali inerenti la violazione di specifiche norme internazionali, quelle sui diritti umani, sulle quali si tornerà a svolgere un'analisi più approfondita nel IV Capitolo, relativamente all'accertamento di tali violazioni

---

<sup>216</sup> Corte europea dei diritti umani, *Waite e Kennedy c. Germania*, ricorso n. 26083/94, sentenza del 18 febbraio 1999.

<sup>217</sup> C. RYNGAERT, H. BUCHANAN, *Member State Responsibility for the Acts of International Organizations*, in *Utrecht Law Review*, Vol. VII, No. 1, 2011, p. 131-146; P. KLEIN, *The Attribution of Acts to International Organizations*, in J. CRAWFORD, A. PELLET, S. OLLESON (a cura di), *op. cit.*, p. 310 ss.; P. SANDS, P. KLEIN, BOWETT'S, *Law of International Institutions*, Londra 2009, p. 530 ss.

come conseguenza dell'applicazione delle misure di austerità in occasione dei programmi per la risoluzione delle crisi del debito sovrano degli Stati.

La materia dei diritti umani è oggetto di numerosi strumenti internazionali che includono sia atti di natura vincolante sia atti di *soft law*<sup>218</sup>. Questi ultimi sono atti propri delle organizzazioni internazionali che, pur non essendo giuridicamente vincolanti, sono generalmente “percepiti” come tali dai destinatari i quali scelgono di rispettarli, indipendentemente dalla loro natura<sup>219</sup>. Il primo atto con il quale sono stati formalmente codificati i principali diritti umani è stata la Dichiarazione universale dei diritti umani adottata dall'Assemblea Generale ONU il 10 dicembre 1948. La Dichiarazione rappresenta l'inizio del processo di graduale riconoscimento internazionale dei diritti umani.

Sebbene sia un atto di *soft law* e, pertanto, formalmente non vincolante, la Dichiarazione ha un elevato valore politico ed è ritenuta corrispondente al diritto consuetudinario in riferimento a diversi articoli<sup>220</sup>. Non mancano, peraltro, esempi di atti di *soft law* che, per la loro particolare valenza politica, hanno acquisito successivamente natura vincolante. Il più noto tra questi è, probabilmente, la Carta di Nizza. Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>221</sup>, l'art. 6 par. 1 TUE<sup>222</sup>

---

<sup>218</sup> Gli atti di *soft law* hanno acquisito una rilevanza notevole nel Sistema delle fonti del diritto internazionale, nonostante la loro natura non vincolante. Tale assunto è confermato da autorevole dottrina (PALOMBINO) che non ha mancato di sottolineare come in materia di investimenti, nel caso ICSID *Urbaser c. Argentina* (Caso ICSID No. ARB/07/26, lodo 8 dicembre 2016) il Tribunale arbitrale, nel decidere sulla summenzionata controversia, ha ritenuto ammissibile una domanda riconvenzionale (*counterclaim*) fondata su un atto di *soft law* come la dichiarazione sul diritto all'acqua [UN doc. A/RES/64/292]. F.M. PALOMBINO, *Il Diritto all'Acqua. Una Prospettiva Internazionalistica*, Firenze- Milano, 2017, p. 55 ss.

<sup>219</sup> A.T. GUZMAN, T.L. MEYER, *International Soft Law*, in *Journal of Legal Analysis*, Vol. II, 2011, p. 171 ss.

<sup>220</sup> Il valore vincolante interno (non internazionale) della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani ONU, peraltro, è stato anche riconosciuto dalla giurisprudenza italiana nella sentenza della Corte di Cassazione n. 2035 del 31.07.1967 sul caso *Ministero dell'Interno c. Habib Juda* in cui è stato stabilito che la Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo, sebbene non abbia valore vincolante, è recepita nell'ordinamento italiano ai sensi dell'art. 10 della Costituzione e, pertanto, acquisisce forza vincolante nell'ordinamento italiano.

<sup>221</sup> Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, è formalmente entrato in vigore il 1° dicembre 2009

<sup>222</sup> Art. 6, par. 1 TUE: “L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo,

ha equiparato il valore giuridico della Carta di Nizza (originariamente atto di *soft law*) a quello dei trattati istitutivi, di fatto rendendo vincolanti per tutte le istituzioni dell'Unione europea e per gli Stati membri gli obblighi contenuti nella Carta; inoltre, ai paragrafi 2<sup>223</sup> e 3<sup>224</sup> tale articolo ha stabilito che l'Unione europea aderisce alla CEDU e che gli obblighi e i diritti ivi contenuti, ai fini applicativi, costituiscono principi generali cui si deve ispirare l'operato dell'organizzazione. Oltre agli atti di *soft law*, la maggioranza degli strumenti di tutela dei diritti umani è di natura convenzionale. La peculiarità dei trattati sui diritti umani rilevata dalla dottrina<sup>225</sup> è che questi, differentemente dalla generalità dei trattati, non prevedono obblighi reciproci ma un riconoscimento oggettivo di diritti in capo agli individui. La conseguenza di ciò è che, oltre a creare dei diritti direttamente in capo agli individui, i trattati sui diritti umani hanno natura oggettiva e, pertanto, la violazione delle disposizioni in essi contenute può essere fatta valere da qualsiasi altro Stato parte o, come verrà illustrato meglio in seguito, direttamente dalle persone fisiche e giuridiche i cui diritti siano stati violati nella misura in cui vi sia un'istanza giurisdizionale internazionale.

I trattati sui diritti umani si dividono in trattati universali e regionali. Tra i trattati a carattere universale a titolo esemplificativo è possibile ricordare i più significativi, come: la Carta delle Nazioni Unite del 1945; la Convenzione contro il Genocidio del 1948; la convenzione sullo Status dei Rifugiati del 1951; i Patti ONU del 1966 (Patto ONU sui Diritti Civili e politici e il Patto ONU sui Diritti Economici, Sociali

---

che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.”

<sup>223</sup> Art. 6, par. 2 TUE: “L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.”

<sup>224</sup> Art. 6, par. 3 TUE: “I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.”

<sup>225</sup> C. FOCARELLI, *La Persona Umana nel Diritto Internazionale*, Bologna, 2013, p. 161 ss.

e Culturali)<sup>226</sup>. Tali trattati, integrati anche tramite l'adozione di protocolli addizionali, sono accettati grossomodo dalla generalità degli Stati e spesso sono anche istitutivi di comitati di controllo.

Ai trattati a carattere universale si aggiungono quelli a carattere regionale, firmati da Stati appartenenti a una determinata regione geografica. Così come accade con i trattati a carattere universale, anche quelli regionali sono spesso conclusi nell'ambito di organizzazioni internazionali il cui scopo, principale o secondario, è quello di promuovere la tutela dei diritti umani. Spesso, inoltre, tali convenzioni sono istitutive di meccanismi di tutela giurisdizionale ai quali possono accedere direttamente gli individui. Un esempio particolarmente significativo è la Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali del 1950 (c.d. CEDU) conclusa nell'ambito del Consiglio d'Europa. Tale Convenzione, che ad oggi risulta integrata da 14 Protocolli aggiuntivi, oltre a prevedere una serie di diritti che gli Stati si impegnano a rispettare, ha istituito anche un meccanismo di tutela giurisdizionale cui possono accedere direttamente gli individui. Attualmente, infatti, la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (prima operava congiuntamente alla Commissione)<sup>227</sup> assicura il rispetto dei diritti predisposti dalla CEDU e si presenta come uno dei sistemi di tutela giurisdizionale dei diritti umani più efficaci nel panorama internazionale<sup>228</sup>.

L'efficacia del modello di tutela dei diritti umani previsto dalla CEDU ha ispirato anche altre regioni del mondo a predisporre convenzioni sulla tutela dei diritti umani. Un esempio è sicuramente la Convenzione Interamericana sui Diritti Umani

---

<sup>226</sup> Vi sono anche altri trattati rilevanti come la Convenzione contro la Discriminazione Razziale; la Convenzione contro l'Apartheid del 1973; la Convenzione contro la Tortura del 1984; la Convenzione sui Diritti del Fanciullo del 1989; la Convenzione contro le Sparizioni Forzate del 2006.

<sup>227</sup> Dal 1998, ai sensi del Protocollo 11, è stata abolita la Commissione per i Diritti Umani, organo predisposto dal trattato per valutare l'ammissibilità dei ricorsi. Ad oggi, dunque, la Corte è l'unico organo di controllo del rispetto dei diritti umani.

<sup>228</sup> Per ulteriori approfondimenti circa la CEDU si veda S. BARTOLE, B. CONFORTI, G. RAIMONDI, *Commentario alla Convenzione Europea per la Tutela dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, Padova, 2001; A. CELOTTO, *L'Europa dei Diritti. Commento alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001, p. 41 e ss.

del 1969 (c.d. patto di San José) conclusa tra Stati Uniti, Canada, gli Stati dell'America latina ed alcuni Stati caraibici. Anche il Patto di San José, chiaramente ispirato alla CEDU, ha istituito sia una Commissione sia una Corte, preposti a garantire il rispetto dei diritti contenuti nel Patto<sup>229</sup>. Altri esempi di trattati sui diritti umani a carattere regionale sono la Carta Africana dei Diritti dell'Uomo e dei Popoli del 1981, conclusa nell'ambito dell'allora Organizzazione per l'unità Africana (oggi Unione Africana) e la Carta Araba dei Diritti Umani del 2004, stipulata sotto l'egida della Lega degli Stati Arabi.

Oltre agli atti di *soft law* e alle convenzioni, come già accennato, la tutela dei diritti umani si fonda anche su fonti non scritte di natura consuetudinaria. L'affermazione giurisprudenziale della natura consuetudinaria di talune norme, peraltro, in alcuni casi ha portato alla conclusione di specifici trattati che disciplinassero più dettagliatamente la tutela già offerta a un determinato diritto dalla norma consuetudinaria. Ad esempio, nel *caso Filartiga* del 1980 la Corte d'Appello per il Secondo Circuito statunitense ha stabilito che il divieto di tortura aveva natura consuetudinaria, anticipando di fatto la Convenzione che sarebbe stata stipulata quattro anni più tardi<sup>230</sup>.

In dottrina, peraltro, non è mancato chi ha individuato una serie di diritti umani che non possono essere limitati in alcun caso, come ad esempio il diritto alla vita, il diritto a non essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani e degradanti, il diritto di non essere ridotto in schiavitù né ai lavori forzati ed infine il diritto a non essere condannato per un fatto che al momento della commissione non costituiva reato. Seguendo tale interpretazione tali diritti sarebbero da individuare

---

<sup>229</sup> Per ulteriori approfondimenti circa il Patto di San José si veda J.M. PASQUALUCCI, *The Inter-American Human Rights Systems: Progress Made and Still to be Made*, in *German Yearbook of International Law*, No. 52, 2009, p. 181 ss.

<sup>230</sup> *Caso Filartiga*, sentenza della Corte d'Appello per il Secondo Circuito del 30.06.1980. La natura consuetudinaria di tale divieto è peraltro stata confermata nel *caso Habré* dalla Corte Internazionale di Giustizia nella controversia *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, *Judgment of 20 July 2012*, disponibile sulla pagina web: <https://www.icj-cij.org/>. Per approfondimenti Cfr. C. HICKS, *The trial of Hissène Habré : how the people of Chad brought a tyrant to justice*, Londra, 2018, p. 113 ss.

come *core rights*, vale a dire lo “zoccolo duro” dei diritti umani<sup>231</sup>. Già dagli anni ottanta del Novecento, infatti, si è assistito ad una tendenza da parte della Comunità internazionale al riconoscimento di alcuni diritti dell’uomo contenuti nelle convenzioni internazionali, quali norme di *jus cogens*. Per tali diritti, lo Stato è tenuto a garantire, a prescindere dalle proprie disponibilità economiche, il rispetto di uno *standard* minimo di tutela, c.d. *core minimum standard*.

Ciò porterebbe, secondo un’interpretazione evolutiva del diritto internazionale, a far rientrare all’interno del sistema della tutela dei diritti umani non solo diritti differenti tra loro, bensì ranghi differenti di diritti<sup>232</sup> con la conseguenza che la violazione dei diritti umani considerati *core rights* sia da qualificarsi come una violazione di una norma di *jus cogens*<sup>233</sup>.

Oltre alle fonti già analizzate, i diritti umani sono disciplinati dai principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni Civili. Essi sono principi comuni alla generalità degli Stati e contenuti nelle varie costituzioni. Il loro utilizzo, tuttavia, è sussidiario rispetto alle convenzioni e al diritto consuetudinario e avviene nella misura in cui o non esistano norme convenzionali o consuetudinarie che disciplinino una determinata fattispecie, oppure quando vi sia una difficoltà interpretativa. In tale ultimo caso, più che funzione sussidiaria, si può parlare di funzione integrativa<sup>234</sup>.

---

<sup>231</sup> M. PEDRAZZI, *La protezione del diritto alla vita tra diritto internazionale umanitario e tutela internazionale dei diritti umani*, in A. DI STEFANO- R. SAPIENZA (a cura di), *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale*, Napoli, 2012 p. 79- 92.

<sup>232</sup> La necessità di introdurre una gerarchia tra i diritti umani era già stata rinvenuta da Brownlie il quale, già nel 1979 nella sua opera *Causes of Action in the Law of Nations*, notò lo sviluppo a livello internazionale del grado di protezione dei diritti umani e rinvenne una distinzione da fare tra i diritti di prima e seconda generazione e quelli di terza generazione. Secondo Brownlie i primi costituivano ormai *lex lata* mentre i secondi erano da considerare *lex ferenda*. In quanto *lex lata* dunque, i diritti di prima e seconda generazione avrebbero dovuto avere una protezione maggiore a livello internazionale in quanto principi ormai consolidati all’interno dell’ordinamento internazionale. Per approfondimenti sul tema si veda T. MERON, *On a Hierarchy of International Human Rights*, in *American Journal of International Law*, vol. LXXX, gennaio 1986 p. 1-26.

<sup>233</sup> U. LEANZA, *L'individuo e i diritti umani nell'ordinamento internazionale e in quello europeo*, in *La Comunità Internazionale: rivista trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale*, Vol. VXXIV, No. 2, 2019, p. 301-312; A. SACCUCCI, *La responsabilità internazionale dello Stato per violazioni strutturali dei diritti umani*, Napoli, 2018, p. 148 ss.

<sup>234</sup> In realtà la natura di tali fonti è ancora discussa poiché parte della dottrina ritiene che i principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni Civili non abbiano natura sussidiaria ma costituiscano

Svolto questo breve ma doveroso *excursus* circa le fonti dei diritti umani nel diritto internazionale, occorrerà ora analizzare quale può essere la responsabilità delle organizzazioni internazionali in relazione ad essi e la prassi giurisprudenziale sul punto. La giurisprudenza delle Corti istituite per la tutela dei diritti umani, in particolare della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ha infatti chiarito molteplici aspetti sia inerenti la responsabilità delle organizzazioni internazionali per la violazione dei diritti umani, sia la relazione tra la responsabilità delle organizzazioni internazionali e degli Stati, analizzata nel paragrafo precedente.

Un caso emblematico è il caso *Beherami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia del 2007*<sup>235</sup> in cui la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha stabilito che le Nazioni Unite dovevano essere ritenute responsabili per la violazione dei diritti umani che fossero diretta conseguenza di un'operazione militare statale autorizzata dalle stesse in virtù di una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, anche se l'organizzazione non aveva commesso materialmente l'illecito internazionale. Più nel dettaglio la Corte ha stabilito che le Nazioni Unite erano responsabili tanto per azioni commissive come l'arresto di un soggetto, tanto per le omissioni (in concreto si trattava del mancato sminamento di un campo), anche se compiute tramite un organo sussidiario delle Nazioni Unite, vale a dire l'UNMIK<sup>236</sup>. Tale decisione è stata aspramente criticata, in quanto attribuiva la responsabilità della violazione dei diritti umani unicamente all'organizzazione internazionale e non anche agli Stati che avevano comunque concorso a determinarla, i quali, seppur sotto la direzione e il controllo delle Nazioni Unite (tramite l'UNMIK) avevano comunque margini di discrezionalità operativa<sup>237</sup>. Tra

---

delle vere e proprie fonti formali dell'ordinamento internazionale al ricorrere di due requisiti: la *diuturnitas*, consistente, a differenza della consuetudine, nel fatto che il principio operi nella maggior parte degli ordinamenti; l'*opinio iuris sive necessitatis*, consistente nella convinzione che tale principio sia obbligatorio. Cfr. B. CONFORTI, *op. cit.*, p. 51; F.M. PALOMBINO, *op. cit.*, p. 52

<sup>235</sup> *Beherami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia del 2007*, Sentenza del 02.05.2007.

<sup>236</sup> L'UNMIK è una forza sussidiaria delle Nazioni Unite istituita con la Risoluzione 1244/99 del Consiglio di Sicurezza, il cui mandato era gestire l'amministrazione straordinaria del Kosovo durante la guerra dei Balcani. Per ulteriori informazioni riguardo l'UNMIK è possibile consultare la pagina web: <https://unmik.unmissions.org/>

<sup>237</sup> C. FOCARELLI, *op.cit.*, p. 338 ss.

l'altro, in questo modo, attribuendo la responsabilità unicamente all'organizzazione internazionale si sottraeva la giustiziabilità di tali condotte al sindacato delle corti internazionali, atteso che, come si vedrà più compiutamente nel capitolo inerente i rimedi esperibili contro le organizzazioni internazionali per le violazioni dei diritti umani, non vi è un organo internazionale innanzi al quale le Nazioni Unite possono essere direttamente citate in giudizio per le violazioni dei diritti umani, né tantomeno può essere presentato un ricorso presso le corti interne a causa dell'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile e penale degli Stati.

Le critiche mosse alla decisione sul caso *Beherami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia* sono state parzialmente superate dalla decisione resa dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Al-Jedda c. Regno Unito* del 2011, in cui la Corte ha stabilito che nel caso in cui le Nazioni Unite istituiscano un'operazione tramite una risoluzione<sup>238</sup>, nella misura in cui nell'ambito dell'operazione vengano commessi degli illeciti internazionali, l'organizzazione può sicuramente ritenersi responsabile ma ciò non esclude che i singoli Stati che abbiano partecipato all'operazione non possano essere ritenuti responsabili per le violazioni dei diritti umani riconosciuti dai trattati di cui essi sono parte (come ad esempio la CEDU)<sup>239</sup>.

Sulla scorta della sopracitata giurisprudenza, nonché di quanto analizzato sinora circa le norme internazionali in tema di responsabilità delle organizzazioni internazionali, appare evidente che queste ultime, esattamente al pari degli Stati, possano essere ritenute responsabili tanto per la commissione di illeciti internazionali in generale, tanto, più nello specifico, per la violazione dei diritti umani. La questione che viene affrontata nel Capitolo successivo, tuttavia, presenta alcune criticità rispetto ai precedenti analizzati nel presente Capitolo. Ci si chiede,

---

<sup>238</sup> nel caso di specie era la risoluzione n. 1511/03 adottata dal Consiglio di Sicurezza relativamente all'occupazione dell'Iraq dopo la guerra.

<sup>239</sup> Corte EDU, *caso Al-Jedda c. Regno Unito*, sentenza del 07.07.2011. Nello stesso senso si veda la pronuncia della Corte Suprema olandese sull'attribuzione delle responsabilità allo Stato olandese per i fatti accaduti nel 1995 a Srebrenica (sentenza n. 17/04567 del 19 luglio 2019).

infatti, più nello specifico, se organizzazioni come il Fondo Monetario internazionale e la Banca mondiale e, sul piano regionale, l'Unione europea, possano essere ritenute responsabili per la violazione dei diritti umani conseguente all'applicazione delle misure di condizionalità dei prestiti concessi agli Stati beneficiari in occasione delle crisi del debito sovrano. Come osservato nei capitoli precedenti, l'operato di tali organizzazioni internazionali, originariamente attinente solamente all'ambito finanziario-economico, incide sulle politiche sociali degli Stati destinatari degli aiuti e, nel caso in cui la condizionalità sia improntata all'austerità, anche sul godimento dei diritti umani che non solo potrebbero essere non adeguatamente tutelati secondo gli *standard* internazionali ma in alcuni casi addirittura violati. L'analisi di tale eventuale accertamento di responsabilità, tuttavia, presenta notevoli criticità in quanto, se da un lato la giurisprudenza internazionale ha ribadito più volte che le organizzazioni internazionali possono essere ritenute responsabili per la violazione di diritti umani nell'ambito di operazioni militari di cui abbiano il controllo<sup>240</sup>; dall'altro lato la prassi giurisprudenziale sul tema della responsabilità delle organizzazioni finanziarie internazionali per la violazione dei diritti umani in conseguenza dell'applicazione delle misure di *austerità* è molto meno frequente poiché (come verrà analizzato nel capitolo seguente) permangono alcune incertezze sia circa la natura vincolante degli strumenti attraverso i quali vengono imposte le condizioni dei prestiti, sia in merito ai rimedi esperibili nei confronti delle istituzioni finanziarie internazionali, eccezion' fatta per l'Unione europea, organizzazione internazionale dotata di un apposito organo giurisdizionale competente sia *ratione materiae* che *ratione personae*. Nel capitolo successivo, pertanto, si cercherà di dare risposta a tali interrogativi, verificando quali siano i rimedi esperibili da parte dello Stato debitore che sia stato costretto dall'organizzazione internazionale a violare le norme in materia di diritti umani e quali siano i rimedi esperibili a disposizione dell'individuo

---

<sup>240</sup> P. FOIS, *Violazione dei diritti umani: il problema della shared responsibility tra Stato di invio e organizzazione internazionale*, in I. CARACCILO, U. MONTUORO (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping : il ruolo dell'Italia*, Torino, 2017, p. 205-218; A.S. BARROS, *Governance as Responsibility: Member States as Human Rights Protectors in International Financial Institutions*, Cambridge, 2019, p. 162 ss.

nella misura in cui non vi sia stata una costrizione da parte dell'organizzazione internazionale ma quest'ultima abbia concorso con lo Stato a determinare una violazione dei diritti umani.

**CAPITOLO IV:**  
**POLITICHE DI AUSTERITÀ E RISPETTO DEI DIRITTI UMANI**

\*\*\*

1. L'IMPATTO DELLE MISURE DI AUSTERITÀ SULLA TUTELA DEI DIRITTI UMANI; 2. I DIRITTI UMANI PARTICOLARMENTE COLPITI NELLA GESTIONE DELLE CRISI DEL DEBITO SOVRANO ESTERO 3. IL RUOLO DEGLI ORGANI INTERNAZIONALI DI TUTELA DEI DIRITTI UMANI 4. IL RUOLO DELLE CORTI COSTITUZIONALI; 5. CONSEGUENZE IN TERMINI DI RESPONSABILITÀ INTERNAZIONALE PER LE MISURE DI AUSTERITÀ IMPOSTE DAL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE; 6. IL RICORSO AL GIUDICE NAZIONALE E IL PROBLEMA DELL'IMMUNITÀ DALLA GIURISDIZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI; 7. LA RESPONSABILITÀ DELLE ISTITUZIONI DELL'UNIONE EUROPEA PER L'IMPATTO DELLE MISURE DI AUSTERITÀ SUI DIRITTI UMANI.

\*\*\*

**1. L'impatto delle misure di austerità sulla tutela dei diritti umani**

La condizionalità imposta dalle istituzioni finanziarie internazionali per finanziare gli Stati in difficoltà hanno comportato, spesso, l'applicazione di misure di austerità volte a creare politiche socio-economiche non in grado di tutelare debitamente i diritti dei cittadini degli Stati destinatari dei finanziamenti.

La tutela di alcuni diritti come il diritto alla salute, il diritto al lavoro e il diritto all'istruzione, di cui si parlerà più approfonditamente in seguito, è stata fortemente compromessa in ragione dell'applicazione delle misure di austerità, specialmente nel corso della crisi economico- finanziaria del 2008-2010. La ragione di ciò, come è agevole comprendere, risiede nella circostanza che, diversamente da altri diritti, essi sono strettamente legati, oltre che alla sfera privata dell'individuo, anche alla sfera collettiva; infatti, tali diritti (come tutti i diritti) devono essere garantiti dallo Stato il quale deve predisporre le strutture per l'esercizio di tali diritti, deve promuovere il rispetto e deve favorire il più alto *standard* di tutela attraverso specifici finanziamenti.

Essendo questi diritti strettamente connessi alla condizione economica degli Stati, è inevitabile che durante le crisi economiche la loro tutela subisca delle compressioni più o meno intense a seconda della portata della crisi economica. D'altronde in tutte le norme analizzate nel paragrafo precedente, si fa riferimento

alla progressività della tutela dei diritti collettivi che lo Stato deve garantire in ragione delle proprie disponibilità economiche.

Durante la crisi del 2008-2010, tuttavia, in alcuni Stati europei (i PIIGS) tale compressione, a causa delle misure di austerità imposte dalla *troika* attraverso i *Memoranda of Understanding* è stata particolarmente forte, comportando un'eccessiva limitazione dei diritti umani che in alcuni casi potrebbe aver generato una violazione degli stessi. Le misure di austerità poste in essere in Grecia e in altri Stati europei, come si vedrà in concreto, hanno seriamente minato il rispetto di alcuni diritti umani. Proprio il difficile contemperamento degli interessi economici con la tutela dei diritti umani ha portato il Consiglio sui Diritti Umani dell'ONU nel 2008 ad incaricare un esperto esterno che si occupasse di formulare delle *Guidelines*, rivolte tanto agli Stati quanto alle istituzioni finanziarie, il cui obiettivo era appunto quello di far sì che la risoluzione delle crisi del debito sovrano non incidesse in maniera eccessivamente negativa sulla tutela dei diritti umani<sup>241</sup>.

Nel giugno 2011, l'esperto indipendente sul debito estero e sui diritti umani delle Nazioni Unite Cephias Lumina ha segnalato alla Comunità internazionale come le riforme apportate negli Stati beneficiari dei prestiti in attuazione delle misure di austerità (come ad esempio le privatizzazioni di imprese e beni pubblici) avrebbero potuto avere un impatto molto negativo sulle fasce più deboli della popolazione come i meno abbienti, gli anziani, i disoccupati e le persone con disabilità. Egli, inoltre, ha stigmatizzato l'operato della *troika* nella misura in cui sosteneva che “*the rights to food, water, adequate housing, and work under fair and equitable conditions should not be compromised by the implementation of austerity measures*”<sup>242</sup>. Inoltre, l'esperto ha sottolineato come l'applicazione delle misure di

---

<sup>241</sup> Human Rights Council, *Mandate of the Independent Expert on the Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights*. Risoluzione A/HRC/RES/7/4 del 27 marzo 2008.

<sup>242</sup> Greek crisis: “keep in mind the people’s basic human rights”- UN expert on rights and foreign debt. Disponibile sulla pagina web: <https://newsarchive.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11195&LangID=E>

austerità avrebbe avuto un “effetto vortice” sulla situazione debitoria degli Stati beneficiari dei prestiti i quali, con un’economia già in ginocchio e l’applicazione di politiche economiche non volte a una maggiore produttività del sistema, non sarebbero mai più usciti dalla “spirale” del debito sovrano, rimanendo di fatto indebitati *ad libitum*. Il lavoro dell’esperto indipendente ha portato all’adozione nel 2012 da parte del Consiglio ONU sui Diritti Umani dei *Guiding Principles on Foreign Debt*<sup>243</sup> i quali, pur non essendo atti giuridicamente vincolanti, costituiscono un punto di partenza per la codificazione di principi in materia di debito sovrano estero, volti a trovare un bilanciamento tra programmi di austerità e la tutela dei diritti umani. Nei *Guiding Principles* sono stati enunciati due importanti principi: il principio 8 secondo il quale le strategie sul debito pubblico devono essere pensate “*not to hamper the improvement of conditions guaranteeing the enjoyment of human rights*”<sup>244</sup> e il principio 9 il quale stabilisce che tanto gli Stati quanto le organizzazioni finanziarie internazionali hanno l’obbligo di rispettare i diritti umani così come riconosciuti dai trattati internazionali il che comporta, conseguentemente, che essi devono astenersi dall’adottare politiche che possano minare e seriamente compromettere il godimento dei diritti umani stessi.

Sia le affermazioni dell’esperto indipendente sia i conseguenti *Guiding Principles on Foreign Debt* portano a fare due considerazioni: la prima è che senz’altro esiste un principio di progressività dei diritti della collettività in base al quale gli Stati assicurano il rispetto e il godimento di taluni diritti compatibilmente con le risorse economiche e finanziarie a loro disposizione, tuttavia, le politiche adottate dagli Stati, sebbene possano comprimere il godimento dei diritti in circostanze emergenziali, non possono in alcun modo portare a una violazione degli stessi.

La seconda considerazione è che l’onere di rispettare e garantire i diritti umani non incombe solo sugli Stati ma anche sulle organizzazioni finanziarie internazionali.

---

<sup>243</sup> Human Rights Council, *The Effects of Foreign Debt and Other Related International Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social and Cultural Rights*. Risoluzione A/HRC/RES/20/10 del 05 luglio 2012.

<sup>244</sup> M. KRAJEWSKI, *Human Rights and Austerity*, in T. COTTIER, R.M. LASTRA, C. TIETJE, L. SATRAGNO (a cura di), *The Rule of Monetary Affairs*, Cambridge, 2014, p. 490-519.

Se da un lato, infatti, è molto semplice rinvenire tale obbligo in capo agli Stati in quanto essi sono direttamente parti delle convenzioni internazionali e, quindi, direttamente destinatari degli obblighi da esse derivanti, dall'altro lato è più complicato riscontrare gli stessi obblighi per le organizzazioni finanziarie internazionali. La dottrina, infatti, ha sottolineato che il fatto che gli Stati membri delle organizzazioni internazionali siano vincolati al rispetto dei trattati in materia di diritti umani non ha alcuna rilevanza ai fini della vincolatività di detti trattati per le organizzazioni internazionali in quanto queste ultime hanno soggettività internazionale diversa dagli Stati membri<sup>245</sup>.

L'obbligo di rispettare i trattati in materia di diritti umani per le organizzazioni finanziarie internazionali, invece, deriverebbe da altre circostanze. La prima è che sia il Fondo Monetario Internazionale che la Banca Mondiale sono istituti specializzati ONU e, pertanto, soggetti all'applicazione della Carta delle Nazioni Unite la quale, all'art. 103<sup>246</sup>, stabilisce la primazia della Carta su qualsiasi altro trattato, compresi i due accordi istitutivi di Bretton Woods. La portata di tale enunciato, tuttavia, è molto generale e sembra difficile rinvenire un obbligo per il FMI e la BM sulla scorta della Carta delle Nazioni Unite, anche perché l'art. 55 lett. c<sup>247</sup> della stessa, che prevede tale obbligo, sembra poter essere applicabile solo all'ONU e non anche al Fondo e alla Banca, in quanto questi ultimi, seppur istituti specializzati ONU, sono pur sempre organizzazioni internazionali con una personalità giuridica internazionale distinta da quella delle Nazioni Unite.

---

<sup>245</sup> *Ibidem*.

<sup>246</sup> Art. 103 Carta delle Nazioni Unite: *“In caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai Membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da esso assunti in base a qualsiasi altro accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto.”*

<sup>247</sup> Art. 55, lett. Carta delle Nazioni Unite: *“Allo scopo di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basate sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodeterminazione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno: [...]*

*c. il rispetto e l'osservanza universale dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzione di razza, sesso, lingua o religione.”*

La soluzione che sembra più corretta, nonché quella condivisa dalla dottrina maggioritaria<sup>248</sup>, è quella secondo la quale le organizzazioni finanziarie internazionali siano assoggettate all'obbligo di rispettare i diritti umani non in virtù di uno specifico trattato che le vincoli, bensì sulla base di norme di natura consuetudinaria di carattere quindi generale, che obbligano tutti i soggetti internazionali al rispetto dei cosiddetti “*core rights*”<sup>249</sup>.

Sulla scorta di tali norme consuetudinarie, dunque, anche il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale, oltre agli Stati, sono obbligati al rispetto del nucleo fondamentale di cui parla la dottrina in materia di diritti umani. Questa tesi, peraltro, trova conforto anche nella prassi, visto che il *General Counsel* del Fondo Monetario Internazionale Gianviti, nel 2002 ha pubblicato una relazione sul tema, in cui riconosceva l'obbligo per il Fondo Monetario Internazionale di rispettare le norme in materia di diritti umani nella misura in cui esse avessero natura consuetudinaria<sup>250</sup>.

In virtù di quanto osservato, oltre a quanto espressamente riferibile al debito sovrano estero, autorevole dottrina<sup>251</sup> ha sottolineato come vi sia una tendenza

---

<sup>248</sup> Sul punto si veda M. COGEN, *Human Rights, Prohibition of Political Activities and the Lending-Policies of Worldbank and International Monetary Fund*, in S.R. CHOWDHURY, E. DENTERS e P.J.I.M. DE WAART (a cura di), *The Right to Development in International Law*, Dordrecht, 1992, p. 387 e ss.; A. CLAPHAM, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, 2006, p. 87 ss.

<sup>249</sup> E. ANDERSON, *Economics and Human Rights*, in B.A. ANDREASSEN, H.-O. SANO e S.A. MCLNERNEY-LANKFORD (a cura di), *Research methods in human rights: a handbook*, Cheltenham, 2017, p. 99-116; S. TONOLO SACCO, G. PASCALE (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, 2020, p. 364 ss; U. LEANZA, *L'individuo e i diritti umani nell'ordinamento internazionale e in quello europeo*, in *La Comunità Internazionale: rivista trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale*, Vol. LXXIV, No. 2, 2019, p. 301-312; C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Ordine internazionale e diritti umani*, Napoli, 2017, p. 103 ss.

<sup>250</sup> F. GIANVITI, *Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund*, paper presented at the Seminar “Current Developments in Monetary and Financial Law”, Washington D.C. 2002, par. 19, disponibile sulla pagina web [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>251</sup> M.R. MAURO, nella sua opera *Diritto Internazionale dell'Economia- Teoria e Prassi delle Relazioni Economiche Internazionali*, sottolinea come “tale tendenza trova una conferma nella recente adozione dei Principles on Promoting Sovereign Lending and Borrowing. I Principi nascono dall'iniziativa promossa dall'UNCTAD di elaborare un set di regole sul finanziamento responsabile, a seguito della grave crisi finanziaria globale del 2008-2009, che ha reso evidenti le inadeguatezze del mercato finanziario. Nel 2009, l'UNCTAD ha costituito un gruppo di esperti, che

diffusa nell'ambito della Comunità internazionale ad agire secondo un “*rights-based approach*” in virtù del quale si sta cercando di implementare le regole in tema di responsabilità condivisa tra creditori e debitori non tanto nel ripagare il proprio debito, in quanto non è mai stato messo in discussione il principio per cui ogni Stato è tenuto ad adempiere alle proprie obbligazioni, quanto più nell'assicurare un finanziamento “responsabile” ed evitare che le misure di *austerity* possano portare alla creazione di una spirale del debito che sarebbe insostenibile per lo Stato.

Questo processo, ad oggi, ha trovato il suo culmine nella Risoluzione dell'Assemblea dell'ONU<sup>252</sup> in cui sono stati individuati alcuni principi fondamentali da rispettare nella ristrutturazione del debito sovrano. Più in concreto, l'Assemblea ha enunciato 9 principi fondamentali: la sovranità dello Stato e il suo conseguente diritto, nell'esercizio della sua discrezionalità, di progettare la propria politica macroeconomica, compresa la ristrutturazione del proprio debito sovrano; la buona fede del debitore e nel creditore di portare avanti trattative volte a una ristrutturazione sostenibile del debito; la trasparenza sia sui dati sia sulle procedure relative alla soluzione delle crisi del debito sovrano; l'imparzialità dei soggetti coinvolti nella risoluzione delle crisi del debito sovrano; la *par conditio creditorum* volta ad assicurare un trattamento equo del debitore nei confronti di tutti i suoi

---

*ha proposto una prima versione dei Principi nel maggio 2011, poi modificata e adottata nella versione consolidata in occasione della XIII Sessione della Conferenza, che ha avuto luogo a Doha nel 2012 (21-26 aprile). Il valore di tale strumento, anch'esso privo di efficacia giuridica vincolante, non risiede tanto nel codificare le regole internazionali in materia, quanto nell'organizzare in modo sistematico e coerente i principi basilari e le best practices nel settore del finanziamento sovrano, secondo un approccio olistico alla disciplina del debito sovrano ed essendo pensati come applicabili a tutti i borrowers sovrani e ai lenders sia privati sia pubblici (Stati od organizzazioni internazionali)”. M.R. MAURO, op. cit., p. 435 ss.; M. SUDREAU, *Bilateral Investment Treaties and the Principles on Responsible Sovereign Lending and Borrowing: Working together towards the Provision of an International Legal Framework Addressing Sovereign Debt Issues?*, in C. J. TAMS, S.W. SCHILL, R. HOFMANN e A. ASTERITI (a cura di), *International investment law and the global financial architecture*, Cheltenham, 2017, p. 160-190; N. PERRONE, *UNCTAD's World Investment Reports 1991-2015: 25 Years of Narratives Justifying and Balancing Foreign Investor Rights*, in *The journal of world investment & trade*, Vol. IXX, No. 1, 2018, p. 7-40.*

<sup>252</sup> Risoluzione dell'Assemblea Generale, *Basic Principles on Sovereign Debts Restructuring Process*, A/RES/69/319 del 10 settembre 2015.

creditori; l'immunità del debitore dalla giurisdizione civile e dalle azioni esecutive; la legittimità volta ad assicurare l'inclusività e il primato della legge; la sostenibilità, preservando i diritti dei creditori e promuovendo contemporaneamente una crescita economica inclusiva e uno sviluppo sostenibile, minimizzando i costi economici e sociali, assicurando la stabilità del sistema finanziario internazionale e rispettando i diritti umani; la ristrutturazione a maggioranza.

Nonostante i notevoli passi in avanti che sono stati fatti nella Comunità internazionale dopo la crisi del 2008 al fine di garantire la sostenibilità del debito sovrano e lo sviluppo di norme volte alla tutela dei diritti umani nella gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano, con riferimento a quanto accaduto in precedenza, ci si chiede fino a che punto sia legittima la compressione dei diritti umani attraverso l'imposizione di politiche di *austerity* in occasione dei programmi di rifinanziamento del debito sovrano, e quali possano essere le conseguenze di un'eventuale violazione dei diritti umani determinata dall'applicazione della condizionalità degli aiuti finanziari.

## **2. I diritti umani particolarmente colpiti nella gestione delle crisi del debito sovrano estero**

La gestione delle crisi del debito sovrano, come anticipato, è stata da sempre improntata su manovre economiche che potessero aiutare gli Stati nella loro situazione debitoria per permettergli di risollevare la loro economia. Le politiche di condizionalità imposte dal Fondo Monetario Internazionale e dall'Unione europea per arginare gli effetti della crisi del 2008-2010, tuttavia, hanno avuto un grandissimo impatto sugli individui, ridimensionando fortemente gli *standard* di tutela dei diritti umani ad essi riconosciuti sia dall'ordinamento internazionale<sup>253</sup> sia dai vari ordinamenti interni.

In particolare, le misure di condizionalità hanno comportato un ridimensionamento (e in alcuni casi una violazione) non limitata ai soli diritti economici ma che si è

---

<sup>253</sup> Cfr. Cap. I, par. 5.

estesa anche ad altri diritti fondamentali, come il diritto alla vita, il diritto alla salute, i diritti dei lavoratori e il diritto all'istruzione<sup>254</sup>. Prima di passare ad analizzare concretamente se e in che modo vi sia stata una violazione dei diritti umani nella crisi del 2008, così profonda da aver comportato l'imposizione di misure di condizionalità molto stringenti per gli Stati più a rischio di *default*, occorrerà brevemente analizzare quali sono i diritti umani coinvolti dalle misure messe in atto dai Governi congiuntamente alle organizzazioni internazionali che hanno imposto le misure di condizionalità e quale sia il loro *standard* di tutela riconosciuti dal diritto internazionale, atteso che taluni diritti rientrano in quei diritti che la dottrina ha definito *core rights*<sup>255</sup>, il cui rispetto deve essere necessariamente garantito.

Preliminarmente, v'è da dire i diritti umani sono finanziariamente condizionati, e, pertanto, durante le crisi del debito sovrano è fisiologico che uno Stato non riesca a garantirne *standard* di tutela alti. L'obbligo per gli Stati di garantire il rispetto dei diritti umani proporzionalmente alle proprie capacità è confermato anche dall'art. 2 del Patto ONU sui Diritti Economici, Sociali e Culturali che recita “*Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co-operation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures*”. La portata di tale articolo è stata peraltro chiarita dal Presidente del Comitato ONU sui Diritti Economici, Sociali e Culturali il quale, in una lettera del 16 maggio 2012 indirizzata agli Stati parte, proprio in relazione all'applicazione delle misure di austerità, auspicando una maggiore cooperazione tra gli Stati e le istituzioni finanziarie internazionali volta a garantire il rispetto e la realizzazione dei diritti economici,

---

<sup>254</sup> S. CIVITARESE MATTEUCCI, S. HALLIDAY, *Social rights in Europe in an age of austerity*, New York, 2018, p. 142 ss; J.P. BOHOSLAVSKY, *Debt Crisis and Austerity in the EU: Human Rights matter*, in *Journal européen des droits de l'homme*, Vol. X, No. 2, 2017, p. 81-107; D.A. DESIERTO, *Austerity Measures and International Economic, Social, and Cultural Rights*, in J.E. CRIDDLE (a cura di), *Human rights in emergencies*, New York, 2016, p. 241-275.

<sup>255</sup> M. PEDRAZZI, *La protezione del diritto alla vita tra diritto internazionale umanitario e tutela internazionale dei diritti umani*, in A. DI STEFANO e R. SAPIENZA (a cura di), *Op. Cit.*, p. 79- 92.

sociali e culturali, ha chiarito quali siano i principi cui devono ispirarsi gli Stati nella misura in cui prevedano misure regressive di tutela dei diritti umani a causa delle crisi economiche. Più nel dettaglio, il Presidente Ariranga G. Pillay ha sottolineato come gli Stati dovessero attenersi a quattro principi fondamentali: *“first, the policy is a temporary measure covering only the period of crisis; second, the policy is necessary and proportionate, in the sense that the adoption of any other policy, or a failure to act, would be more detrimental to economic, social and cultural rights; third, the policy is not discriminatory and comprises all possible measures, including tax measures, to support social transfers to mitigate inequalities that can grow in times of crisis and to ensure that the rights of the disadvantaged and marginalised individuals and groups are not disproportionately affected; fourth, the policy identifies the minimum core content of rights, or a social protection floor, as developed by the International Labour Organisation, and ensures the protection of this core content at all times”*<sup>256</sup>.

Proprio sulla scorta di tali principi, di seguito si cercherà di analizzare gli standard di tutela internazionali di determinati diritti particolarmente colpiti in occasione delle crisi economiche per poi passare ad esaminare in che misura possa essere giustificata la regressione della tutela dei diritti sociali durante le crisi del debito sovrano degli Stati e gli eventuali profili di responsabilità degli Stati e delle istituzioni finanziarie internazionale in caso di accertamento di violazioni dei diritti degli individui conseguentemente all'applicazione delle misure di *austerity*.

### 2.1. Il diritto alla salute e a un tenore di vita adeguato

Il diritto alla salute è uno dei diritti il cui rispetto è maggiormente a rischio in occasione di una crisi economica. Lo Stato in crisi, infatti, a causa della mancanza di risorse economiche può non essere più in grado di garantire un adeguato funzionamento delle strutture sanitarie, un sufficiente rifornimento medicinale agli ospedali o ancora la presenza di personale medico e paramedico all'interno degli

---

<sup>256</sup> *Committee on Economic, Social and Cultural Rights Chairman, letter of the 16<sup>th</sup> of may 2012, CESCR/48<sup>th</sup>/SP/MAB/SW*

stessi per la cura dei malati. L'importanza e l'inviolabilità del diritto alla salute, sia a livello internazionale sia a livello statale, si è manifestata anche in occasione della recente pandemia da Covid-19 (coronavirus), per la quale i Governi di quasi tutti gli Stati del Mondo hanno imposto misure restrittive della libertà personale (in particolare della libertà di movimento) per tutelare il diritto alla salute e garantire, attraverso il distanziamento sociale volto ad evitare la crescita del numero dei contagi, cure mediche adeguate in ragione della disponibilità del sistema sanitario<sup>257</sup>.

Preliminarmente, tuttavia, occorre notare che, diversamente da quanto può accadere nei sistemi costituzionali statali<sup>258</sup>, nel diritto internazionale il diritto alla salute non è considerato come diritto assestante ma è espressione del più generale diritto a condurre una vita dignitosa. Il diritto a un tenore di vita adeguato è stato previsto per la prima volta nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948 in cui, all'art. 25, par. I, è stato stabilito che *“Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or*

---

<sup>257</sup> Il Covid-19 (anche detto Coronavirus) è un virus ritenuto di portata epidemica che si è diffuso tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020 in Cina (in particolar modo nella città di Whuan, provincia di Hubei). A causa del crescente numero di casi, il Governo cinese aveva deciso di chiudere intere città dove il numero dei contagi da Covid-19 cresceva smisuratamente con un notevole incremento dei decessi ad esso relazionati. Tra febbraio e marzo del 2020 il virus ha cominciato a diffondersi gradualmente in altri Stati, fino ad arrivare a significativi picchi epidemici in molti Stati europei (con il numero più alto di casi in Italia, Spagna e Francia). L'11 marzo 2020 l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha proclamato lo stato di pandemia, atteso che il contagio da Covid-19, inarrestabile, aveva toccato praticamente tutti i Paesi del Mondo. A. GREENE, *Derogating from the European Convention on Human Rights in Response to the Coronavirus Pandemic: If Not Now, When?*, in *European human rights law review*, Vol. MMXX, no. 3, 2020, p. 262-276; C.M. PONTECORVO, *Il diritto internazionale ai tempi del (nuovo) Coronavirus: prime considerazioni sulla recente epidemia di 'COVID-19'*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. XIV, No. 1 2020, p. 195-216.

<sup>258</sup> In Italia ad esempio, la Costituzione non prevede un autonomo diritto alla vita, ma solo il diritto alla salute all'art. 32. Il diritto a una vita dignitosa, nel sistema costituzionale italiano, dunque, ribaltando completamente lo schema internazionalistico, è corollario del diritto alla salute e non viceversa. Per ulteriori approfondimenti sul tema è possibile consultare R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, XII edizione, Torino, 2011, p. 546 ss; P. RIDOLA, *Diritto Comparato e Diritto Costituzionale Europeo*, Torino, 2010, p. 163 ss.

*other lack of livelihood in circumstances beyond his control*". Tale disposizione individua il campo di applicazione del tenore di vita da tenere come punto di riferimento, circoscrivendolo al diritto all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione e all'assistenza sanitaria, oltre che alle forme assistenziali e previdenziali.

La Dichiarazione del 1948, tuttavia, non precisa cosa debba intendersi per "adeguato", atteso che le condizioni in cui versano gli individui nei vari Stati sono molto differenti tra loro ed è impossibile trovare un parametro che possa essere applicabile a tutti indistintamente. Ciò trova conforto nella circostanza che anche le differenze economiche tra i vari Stati implicano inevitabilmente un differente grado di tutela di questi diritti. Nonostante la tutela progressiva che deve essere accordata ai diritti stabiliti dall'art. 25, nell'impossibilità di poter definire uno *standard* di trattamento uniformemente applicabile, sono stati comunque individuati degli obblighi comuni per gli Stati che devono ispirare i comportamenti dei propri organi, conformemente anche al principio di uguaglianza formale e sostanziale (anche principio di non discriminazione), previsto non solo dai trattati internazionali sui diritti umani, ma anche dalla maggioranza delle costituzioni dei vari Stati.

In particolare, sullo Stato grava *in primis* l'obbligo di facilitare e promuovere l'esercizio di tali diritti, mettendo concretamente gli individui nella condizione di poter godere di una condizione di vita adeguata (*duty to fulfil*). In secondo luogo, sullo Stato grava anche l'obbligo negativo di far sì che tali diritti degli individui non siano violati da soggetti terzi (*duty to protect*). Infine, occorre garantire agli individui di poter godere di tali diritti senza limitare la libertà degli stessi di adottare le misure opportune per l'esercizio di tali diritti (*duty to respect*)<sup>259</sup>.

Nell'ambito del diritto a un tenore di vita adeguato, il diritto maggiormente influenzato dalle sorti economiche dello Stato è sicuramente il diritto alla salute in quanto in periodi di forte crisi economica diviene per lo Stato più oneroso farsi carico delle spese sanitarie dei cittadini. Spesso, dunque, il settore sanitario durante

---

<sup>259</sup> C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 212 ss.; L. PINESCHI, *la tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie e prassi*, Milano, 2006, p. 92 ss.

le crisi è interessato da ingenti tagli che ne limitano e, in alcuni casi, compromettono il funzionamento.

Il diritto alla salute, oltre ad essere previsto dal sopracitato art. 25, par. I della Dichiarazione Universale dei Diritti dell’Uomo del 1948, è contenuto anche in altri trattati sui diritti umani di carattere universale come il Patto ONU sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (art. 12), nonché in trattati di carattere regionale come la CEDU (artt. 2, 3 e 8), la Carta Sociale Europea (art. 11), la Carta di Nizza (art. 35), la Carta Africana (art. 16) e il Protocollo di San Salvador (art. 10).

Lo strumento internazionale più completo riguardante il diritto alla salute è sicuramente il Patto ONU del 1966 sui Diritti Economici, Sociali e Culturali il quale all’art. 12 prevede che “*1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. 2. The steps to be taken by the States Parties to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall include those necessary for: (a) The provision for the reduction of the stillbirth-rate and of infant mortality and for the healthy development of the child; (b) The improvement of all aspects of environmental and industrial hygiene; (c) The prevention, treatment and control of epidemic, endemic, occupational and other diseases; (d) The creation of conditions which would assure to all medical service and medical attention in the event of sickness*”. Come è possibile notare dalla lettura dell’articolo, l’art. 12 individua chiaramente tutti gli obblighi che gravano in capo allo Stato (*duty to fulfil; duty to protect; duty to respect*) aggiungendo peraltro un obbligo *to prevent* per quanto riguarda le malattie epidemiche, endemiche, professionali e d’altro genere.

La portata del diritto alla salute nel diritto internazionale è stata anche chiarita dal Comitato dei diritti economici, sociali e culturali delle Nazioni Unite (di seguito anche solo “Comitato”)<sup>260</sup>, il quale ha sottolineato come gli Stati membri abbiano un obbligo minimo comune (*core minimum obligation*) nell’assicurare e garantire

---

<sup>260</sup> Il Comitato ONU sui diritti economici, sociali e culturali è l’organo di controllo incaricato di verificare che gli Stati parte rispettino i loro obblighi. Ogni cinque anni circa gli Stati parte devono sottoporre al Comitato un cosiddetto rapporto nazionale per informarlo sulle misure prese al fine di garantire la realizzazione dei diritti economici, sociali e culturali.

il godimento dei livelli essenziali minimi dei diritti di cui al Patto ONU del 1966 sui Diritti Economici, Sociali e Culturali, imposti come limite alla riduzione progressiva dello *standard* di trattamento dei diritti umani.

Con riferimento al diritto alla salute, il Comitato ha chiarito che lo Stato ha l'obbligo di garantire, in ogni caso: il diritto d'accesso all'assistenza sanitaria, ai beni e ai servizi sanitari, senza discriminazioni legate al sesso, alla razza o alla religione, facendo particolare attenzione alle perone vulnerabili e alle minoranze o ai gruppi marginalizzati; il diritto all'accesso al minimo essenziale di cibo che possa garantire un'alimentazione adeguata dal punto di vista nutrizionale; il diritto alla distribuzione equa dei farmaci e dei beni e servizi sanitari<sup>261</sup>.

Il rispetto degli *standard* così individuati dal Comitato, viene attuato tramite processi di monitoraggio sia a livello statale, tramite gli organi preposti dallo Stato stesso, sia a livello regionale, tramite organi di controllo e/o giurisdizionali predisposti da trattati regionali (ad esempio la Commissione e la Corte Interamericana dei Diritti Umani, il Comitato Europeo dei Diritti Sociali, la Commissione Africana sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli) nonché a livello internazionale.

Se da un lato i meccanismi di tutela statali e regionali assicurano un altro grado di rispetto del diritto alla salute in virtù anche della possibilità degli individui di accedere ai meccanismi di tutela giurisdizionale, il monitoraggio internazionale ha una funzione importantissima poiché permette di individuare *standard* comuni alla generalità degli Stati, diminuendo le differenze esistenti tra le diverse zone del Mondo.

A tal proposito, con una risoluzione del 2002<sup>262</sup> la Commissione sui Diritti Umani ha creato un organo, lo *Special Rapporteur* il cui mandato è attinente al diritto di

---

<sup>261</sup> P. ACCONCI, *Tutela della Salute e Diritto Internazionale*, Padova, 2011, p. 36 ss.; altri in dottrina in materia di obblighi degli Stati hanno argomentato che “*States are to guarantee the availability, accessibility, acceptability and quality of health facilities (the so-called ‘AAAQ’)*”. In tal senso si veda B. TOEBES, *International health law: an emerging field of public international law*, in *Indian Journal of International Law*, Vol. LV, No. 3, anno 2015, p. 299–328.

<sup>262</sup> *The Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health, Commission on Human Rights Resolution 2002/31, adopted on the 22 of April 2002.*

tutti a godere dello *standard* più alto possibile di salute fisica e mentale. Più nello specifico si occupa di richiedere, ricevere e scambiare informazioni rilevanti da tutte le fonti attendibili in materia; mantenere il dialogo e gestire la cooperazione tra tutti gli attori del settore (come i Governi, le Nazioni Unite, le Agenzie Specializzate, l’OMS, le ONG e le organizzazioni finanziarie internazionali); predisporre reportistica inerente tutte le misure prese dai vari attori internazionali per garantire il diritto alla salute; fare raccomandazioni su misure ritenute appropriate per promuovere e proteggere il diritto alla salute. Lo *Special Rapporteur*, peraltro, può perseguire i propri scopi anche attraverso specifiche missioni *in loco*, riportando anche all’Assemblea Generale dell’ONU e al Consiglio dei Diritti Umani eventuali violazioni riscontrate che possono essere segnalate sia dai Governi, sia da gruppi di individui, sia da ONG o altre organizzazioni internazionali.

La tutela del diritto alla salute, inoltre, non è rimessa solo a quanto stabilito dai trattati sui diritti umani ma è assicurata anche dall’Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), un istituto specializzato delle Nazioni Unite, fondato nel 1946 (ma operativa dal 1948) con sede a Ginevra, il cui scopo è “*quello di portare tutti i popoli al più alto grado possibile di sanità*”<sup>263</sup>.

L’OMS, infatti, svolgendo un ruolo essenziale nella salvaguardia del diritto alla salute, partendo da un punto di vista più tecnico e specialistico, ha apportato un contributo fondamentale per chiarire la portata del diritto alla salute. Interventi dell’OMS significativi in materia sono sicuramente la Risoluzione dell’Assemblea dell’OMS n. 31.32 del 1978 “Programma di Azione sulle Medicine Essenziali” e la Risoluzione dell’Assemblea dell’OMS n. 58.3 “Revisione dei Regolamenti Internazionali sulla Salute”.

Come accennato in precedenza, nonostante a livello universale vi siano strumenti internazionali, organizzazioni internazionali e meccanismi di controllo che promuovano il diritto alla salute, esso viene garantito in maniera più efficace nei

---

<sup>263</sup> Art. 1 Statuto dell’Organizzazione Mondiale della Sanità firmato a New York il 22 luglio 1946, entrato in vigore il 7 aprile 1948.

sistemi regionali di tutela dei diritti umani. In sistemi regionali, infatti, è più semplice individuare e garantire uno *standard* di tutela uniforme di un determinato diritto in quanto i sistemi giuridici degli Stati parte sono grossomodo quasi sempre espressione di una medesima cultura giuridica.

Un esempio del genere è sicuramente il caso SERAC e CESR c. Nigeria<sup>264</sup> del 2001 in cui la Commissione africana, con un rapporto, ha stabilito che non garantire uno *standard* minimo di tutela del diritto alla salute, costituiva una violazione della Carta Africana. Questo rapporto, peraltro, ha aiutato anche a chiarire la portata degli obblighi di cui si è parlato in precedenza che incombono sullo Stato, con particolare riferimento non solo al *duty to fulfil* ma anche e soprattutto al *duty to protect* nella misura in cui la Nigeria avrebbe dovuto proteggere il diritto alla salute della sua popolazione dall'azione inquinante delle compagnie petrolifere.

Anche sul piano europeo non mancano norme volte alla tutela del diritto alla salute e a un tenore di vita adeguato. *In primis* occorre menzionare il sistema CEDU in cui è prevista una tutela anche se indiretta del diritto alla salute agli artt. 2 (diritto alla vita), 3 (proibizione della tortura) e 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare).

Nell'ambito del sistema CEDU, tuttavia, il diritto alla salute, non essendo stato previsto esplicitamente non gode di una tutela compiuta ma è strettamente legato al diritto a vivere una vita degna, nonché a vivere in un ambiente salubre.

Il diritto alla salute è disciplinato più compiutamente, sin dal 1961<sup>265</sup> all'art. 11 della Carta Sociale Europea, dove viene previsto che “*Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione della salute, le Parti s'impegnano ad adottare*

---

<sup>264</sup> Il caso in questione riguardava l'attività di estrazione petrolifera nella regione del delta del Niger, dove è stanziata la comunità Otoni. La Commissione Africana sui Diritti dell'Uomo e dei Popoli, decise sul ricorso presentato dal *Social Economic Right Action Centre* (SERAC) e dal *Centre for Economic and Social Rights* (CESR) i quali lamentavano violazioni del diritto alla salute, ai sensi dell'art. 16 della Carta Africana, della popolazione Otoni la quale era costretta a vivere in un ambiente eccessivamente inquinato a causa delle attività delle compagnie petrolifere nella zona. Per ulteriori informazioni sul caso in esame è possibile consultare la seguente pagina web: <https://www.escri-net.org/>

<sup>265</sup> La Carta Sociale Europea è un trattato concluso nell'ambito del Consiglio d'Europa a Torino nel 1961 e rivisto nel 1996. Esso vincola i 43 Stati parte della Convenzione.

*sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche e private, adeguate misure volte in particolare: 1 ad eliminare per, quanto possibile le cause di una salute deficitaria; 2 a prevedere consultori e servizi d'istruzione riguardo al miglioramento della salute ed allo sviluppo del senso di responsabilità individuale in materia di salute; 3 a prevenire, per quanto possibile, le malattie epidemiche, endemiche e di altra natura, nonché gli infortuni.”*

Esso definisce in maniera compiuta gli obblighi imposti agli Stati<sup>266</sup> anche grazie al contributo del Comitato Europeo dei Diritti Sociali, l'organo di controllo della Carta, il quale, sia attraverso il monitoraggio delle politiche dei vari Stati nell'ambito della sanità, sia attraverso l'esame di reclami collettivi presentati nei confronti degli Stati che nel corso del tempo sono incorsi in violazioni dell'art. 11. Dal tenore letterale dell'art. 11 si evince chiaramente la portata collettiva del diritto alla salute, oltre che individuale, soprattutto nel terzo paragrafo in cui si parla di obbligo di prevenire malattie endemiche, epidemiche e di altra natura. Proprio in merito alla portata collettiva di tale diritto, il primo e fondamentale obbligo che incombe sugli Stati è quello di garantire il funzionamento, nel miglior modo possibile, del sistema sanitario, al fine di garantire il più alto *standard* di tutela del diritto alla salute degli individui. L'operato dei vari Stati viene valutato dal Comitato alla stregua di alcuni indicatori quali il tasso di mortalità infantile, quello materno, l'aspettativa di vita e le principali cause di morte. Tali fattori vengono esaminati in relazione alla media degli altri Stati parte e ogni Stato è tenuto a prendere provvedimenti volti a garantire la maggior efficienza possibile del sistema sanitario allo scopo di colmare il divario rispetto alla media. Il Comitato nel 2013 ha riscontrato la non aderenza a tali miglioramenti nel rapporto del 2013 con specifico riguardo Romania, Ungheria, Russia, Ucraina, Georgia, Moldavia, e Azerbaijan.

---

<sup>266</sup> L'art. 11 della Carta Sociale Europea vincola i 43 Stati parte della Convenzione. L'Armenia è l'unico Stato che non ha accettato l'art. 11 della Carta Sociale Europea. Esso, pertanto, è applicabile solamente agli altri 42 Stati.

Il Comitato ha peraltro riconosciuto il diritto alla salute come un diritto dal valore giuridico “intangibile”, in quanto costituisce il presupposto indefettibile per la tutela della dignità umana (*FIDH c. France, Complaint n. 14/2003, Decision on the merits of 3 November 2004*) ed è funzionale alla tutela del diritto fondamentale alla vita e al divieto di trattamenti inumani e degradanti (*Conclusions 2005, Statement of Interpretation on Article 11*).

Gli Stati parte della Carta Sociale Europea, peraltro, si sono impegnati a garantire l’effettivo godimento del diritto alla salute, con tutti i mezzi a loro disposizione. Tale assunto implica che lo Stato deve garantire a tutti i cittadini (e, come stabilito dal Comitato, anche agli stranieri)<sup>267</sup> di poter accedere alle cure mediche. Per garantire l’accesso alle cure mediche, oltre a mettere le strutture a disposizione degli individui, lo Stato deve anche fare in modo che ciascuno di essi possa effettivamente sostenere le spese mediche in ragione della propria capacità economica e, nel caso di indigenza, avere accesso a cure gratuite il cui costo, ovviamente, deve essere sostenuto dalla collettività tramite il finanziamento statale. Tale obbligo incombente sugli Stati è stato fortemente compromesso, come verrà analizzato più compiutamente nei successivi paragrafi del presente capitolo, durante la crisi economica del 2008-2010. Il Comitato, infatti, negli anni successivi, ha riscontrato gravi inadempimenti ad opera degli Stati degli obblighi imposti dalla Carta Sociale Europea in tema di protezione della salute.

## 2.2. Il diritto al lavoro

Il diritto al lavoro ha avuto un’evoluzione storica diametralmente opposta rispetto al diritto alla salute. Esso, infatti, non è stato previsto per la prima volta nell’ambito

---

<sup>267</sup> A tal proposito il Comitato ha stabilito che “*the restriction of the personal scope included in the Appendix should not be read in such a way as to deprive foreigners coming within the category of unlawfully present migrants of the protection of the most basic rights enshrined in the Charter or to impair their fundamental rights such as the right to life or to physical integrity or the right to human dignity*»; e «*not considering the States Parties to be bound to comply with the requirement to protect health in the case of foreign minors unlawfully present in their territory and, in particular, with the requirement to ensure access to health care would mean not securing their right to the preservation of human dignity and exposing the children and young persons concerned to serious threats to their lives and physical integrity*» (*Defence for Children International v. Belgium, Complaint n. 69/2011, par. 102 e 28*).

di atti adottati da un'organizzazione internazionale a competenza generale come le Nazioni Unite, ma è stato formulato ben prima nell'ambito dell'*International Labour Organization* (ILO).

L'ILO fu creata subito dopo la prima guerra mondiale<sup>268</sup>, con l'intento di promuovere un miglioramento delle condizioni di lavoro e sociali a livello internazionale al fine di mantenere la pace tra gli Stati<sup>269</sup> scongiurando anche altre rivoluzioni come quella russa del 1917.

Dalla sua fondazione l'ILO, sia tramite strumenti non vincolanti come le raccomandazioni, sia tramite strumenti vincolanti, come i trattati conclusi dagli Stati sotto la sua egida<sup>270</sup>, ha dato vita ad alcuni *standards* internazionali del lavoro (c.d. *international labour standards*) che fungono da parametro per la tutela dei

---

<sup>268</sup> L'ILO è stata istituita con il Trattato di Versailles dell'11 aprile 1919. Essa ha sede a Ginevra ed attualmente è composta da 183 Stati membri. È stata la prima organizzazione internazionale a divenire un istituto specializzato delle Nazioni Unite nel 1946.

<sup>269</sup> Tanto è previsto nel preambolo dello Statuto dell'ILO: "*Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice; And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large numbers of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required; as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of equal remuneration for work of equal value, recognition of the principle of freedom of association, the organization of vocational and technical education and other measures; Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries; The High Contracting Parties, moved by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world, and with a view to attaining the objectives set forth in this Preamble, agree to the following Constitution of the International Labour Organization:*" il testo è disponibile sulla pagina web: <https://www.ilo.org/>.

<sup>270</sup> In merito, peraltro, l'ILO ha individuato 8 convenzioni ritenute fondamentali per l'elaborazione degli standard e segnatamente: 1) Convenzione sul lavoro forzato del 1930; 2) Convenzione sulla libertà sindacale e sulla protezione del diritto sindacale del 1948; 3) Convenzione sul diritto di organizzazione e di negoziazione collettiva del 1949; 4) Convenzione sull'uguaglianza di retribuzione del 1951; 5) Convenzione sull'abolizione del lavoro forzato del 1957; 6) Convenzione sulla discriminazione del 1958; 7) Convenzione sull'età minima del 1971; 8) Convenzione sulle forme peggiori di lavoro minorile del 1999.

diritti dei lavoratori riconosciuti non solo dagli strumenti ILO, ma anche da tutti gli altri strumenti internazionali in materia. Come sottolinea autorevole dottrina<sup>271</sup> alcuni di questi *standards*, per la loro importanza, vengono ritenuti fondamentali e inviolabili (c.d. *core labour standards*).

La Dichiarazione ILO sui principi e i diritti fondamentali al lavoro del 1998, è lo strumento che ad oggi racchiude in sé tutto l'operato svolto dall'ILO, nella misura in cui raccomanda agli Stati parte dell'organizzazione di salvaguardare la libertà di associazione, il diritto alla contrattazione collettiva, di abolire il lavoro minorile e le discriminazioni in ambito lavorativo e impiegatizio.

L'operato dell'ILO ha inoltre influenzato senz'altro tutti gli altri strumenti di diritto internazionale che tutelano il diritto al lavoro nelle varie articolazioni appena evidenziate.

A livello universale il diritto al lavoro è stato inserito all'art. 23 della Dichiarazione Universale ONU la quale prevede che *“Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale. Ogni individuo ha diritto di fondare dei sindacati e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.”*. È evidente, anche dal tenore letterale della disposizione in esame, come non possa parlarsi di un unico diritto al lavoro ma che quest'ultimo sia composto da una serie di libertà e diritti diversi tra loro che concorrono a comporre un unico diritto della persona.

Il diritto al lavoro è tutelato altresì nei Patti ONU. Infatti, mentre il Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali riconosce il diritto al lavoro all'art. 6<sup>272</sup>, il diritto

---

<sup>271</sup> C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 222

<sup>272</sup> Art. 6 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali: *“1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto al lavoro, che implica il diritto di ogni individuo di ottenere la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro liberamente scelto od accettato, e prenderanno le misure appropriate per garantire tale diritto. 2. Le misure che ciascuno degli Stati parte al presente Patto dovrà prendere per assicurare la piena attuazione di tale diritto comprenderanno programmi di*

alle giuste ed eque condizioni di lavoro all'art. 7<sup>273</sup> e la tutela della libertà sindacale all'art. 8<sup>274</sup>, il Patto ONU sui diritti civili e politici all'art. 8, comma III, prevede il

---

*orientamento e formazione tecnica e professionale, nonché l'elaborazione di politiche e di tecniche atte ad assicurare un costante sviluppo economico, sociale e culturale ed un pieno impiego produttivo, in condizioni che salvaguardino le fondamentali libertà politiche ed economiche degli individui."*

<sup>273</sup> Art. 7 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali: *"Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo di godere di giuste e favorevoli condizioni di lavoro, le quali garantiscano in particolare: a) la remunerazione che assicuri a tutti i lavoratori, come minimo: i) un equo salario ed una eguale remunerazione per un lavoro di eguale valore, senza distinzione di alcun genere; in particolare devono essere garantite alle donne condizioni di lavoro non inferiori a quelle godute dagli uomini, con una eguale remunerazione per un eguale lavoro; ii) un'esistenza decorosa per essi e per le loro famiglie in conformità delle disposizioni del presente Patto; b) la sicurezza e l'igiene del lavoro; c) la possibilità uguale per tutti di essere promossi, nel rispettivo lavoro, alla categoria superiore appropriata, senza altra considerazione che non sia quella dell'anzianità di servizio e delle attitudini personali; d) il riposo, gli svaghi, una ragionevole limitazione delle ore di lavoro, e le ferie periodiche retribuite, nonché la remunerazione per i giorni festivi."*

<sup>274</sup> Art. 8 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali: *"1. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a garantire: a) il diritto di ogni individuo di costituire con altri dei sindacati e di aderire al sindacato di sua scelta, fatte salve soltanto le regole stabilite dall'organizzazione interessata, al fine di promuovere e tutelare i propri interessi economici e sociali. L'esercizio di questo diritto non può essere sottoposto a restrizioni che non siano stabilite dalla legge e che non siano necessarie, in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui; b) il diritto dei sindacati di formare federazioni o confederazioni nazionali e il diritto di queste di costituire organizzazioni sindacali internazionali o di aderirvi; c) il diritto dei sindacati di esercitare liberamente la loro attività, senza altre limitazioni che quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica nell'interesse della sicurezza nazionale o dell'ordine pubblico o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui; d) il diritto di sciopero, purché esso venga esercitato in conformità delle leggi di ciascun Paese. 2. Il presente articolo non impedisce di imporre restrizioni legali all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle forze armate, della polizia o dell'amministrazione pubblica. 3. Nessuna disposizione del presente articolo autorizza gli Stati parti della Convenzione del 19484 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale, ad adottare misure legislative che portino pregiudizio alle garanzie previste dalla menzionata Convenzione, o ad applicare le loro leggi in modo da causare tale pregiudizio."*

divieto di schiavitù e di lavori forzati<sup>275</sup> e all'art. 22 il diritto di aderire o creare sindacati<sup>276</sup>.

Sul piano regionale, invece, il diritto al lavoro è previsto dalla maggior parte delle convenzioni internazionali sui diritti umani a carattere regionale. Con particolare riferimento al contesto europeo, esso è contemplato agli artt. 5 (proibizione della schiavitù e del lavoro forzato)<sup>277</sup>, 27 (Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa)<sup>278</sup>, 28 (Diritto di negoziazione e di azioni

---

<sup>275</sup> Art. 8, comma III del Patto ONU sui diritti civili e politici: “3. a) nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato od obbligatorio; b) la lettera a) del presente paragrafo non può essere interpretata nel senso di proibire, in quei Paesi dove certi delitti possono essere puniti con la detenzione accompagnata dai lavori forzati, che sia scontata una pena ai lavori forzati, inflitta da un tribunale competente; c) l'espressione «lavoro forzato o obbligatorio», ai fini del presente paragrafo, non comprende: i) qualsiasi lavoro o servizio, diverso da quello menzionato alla lettera b), normalmente richiesto ad un individuo che sia detenuto in base a regolare decisione giudiziaria o che, essendo stato oggetto di una tale decisione, sia in libertà condizionata; ii) qualsiasi servizio di carattere militare e, in quei Paesi ove è ammessa l'obiezione di coscienza, qualsiasi servizio nazionale imposto per legge agli obiettori di coscienza; iii) qualsiasi servizio imposto in situazioni di emergenza o di calamità che minacciano la vita o il benessere della comunità; iv) qualsiasi lavoro o servizio che faccia parte dei normali obblighi civici.”

<sup>276</sup> Art. 22 del Patto ONU sui diritti civili e politici: “1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di associazione, che include il diritto di costituire dei sindacati e di aderirvi per la tutela dei propri interessi. 2. L'esercizio di tale diritto non può formare oggetto di restrizioni, tranne quelle stabilite dalla legge e che siano necessarie in una società democratica, nell'interesse della sicurezza nazionale, della sicurezza pubblica, dell'ordine pubblico, o per tutelare la sanità o la morale pubbliche o gli altrui diritti e libertà. Il presente articolo non impedisce di imporre restrizioni legali all'esercizio di tale diritto da parte dei membri delle forze armate e della polizia. 3. Nessuna disposizione del presente articolo autorizza gli Stati parti della Convenzione del 1948 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, concernente la libertà sindacale e la tutela del diritto sindacale, a adottare delle misure legislative che causino pregiudizio – o applicare la legge in modo da causare pregiudizio – alle garanzie previste dalla detta Convenzione.”

<sup>277</sup> Art. 5 della Carta di Nizza: “1. Nessuno può essere tenuto in condizioni di schiavitù o di servitù. 2. Nessuno può essere costretto a compiere un lavoro forzato o obbligatorio. 3. proibita la tratta degli esseri umani.”

<sup>278</sup> Art. 27 della Carta di Nizza: “Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali.”

collettive)<sup>279</sup>, 29 (Diritto di accesso ai servizi di collocamento)<sup>280</sup>, 30 (Tutela in caso di licenziamento ingiustificato)<sup>281</sup>, 31 (Condizioni di lavoro giuste ed eque)<sup>282</sup> e 32 (Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro)<sup>283</sup> della Carta di Nizza.

È importante sottolineare che tanto a livello universale, quanto a livello regionale, non solo nella prassi, ma per espressa previsione scritta all'interno dei trattati, si fa in taluni casi riferimento esplicito all'ILO e in altri, invece, pur non essendoci un riferimento diretto, implicitamente si rimanda agli *standard* internazionali in materia laburistica. È inoltre interessante notare come la Carta di Nizza vieti anche il licenziamento ingiustificato e tuteli le condizioni salariali dei lavoratori, orari di lavoro e ferie retribuite. Proprio in merito a questi argomenti, soprattutto tra la fine degli anni 80 e l'inizio degli anni 90 del Novecento, si è posta una problematica in dottrina e nella prassi di non poco conto. La diffusione della globalizzazione economica e commerciale, infatti, ha comportato la produzione su larghissima scala di prodotti commerciali ad opera di grandi multinazionali che sovente hanno sfruttato i propri lavoratori in Stati dove era collocata la sede secondaria e dove tali lavoratori non godevano degli stessi *standards* di tutela dei diritti che compongono

---

<sup>279</sup> Art. 28 della Carta di Nizza: *“I lavoratori e i datori di lavoro, o le rispettive organizzazioni, hanno, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali, il diritto di negoziare e di concludere contratti collettivi, ai livelli appropriati, e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei loro interessi, compreso lo sciopero.”*

<sup>280</sup> Art. 29 della Carta di Nizza: *“Ogni individuo ha il diritto di accedere a un servizio di collocamento gratuito”*.

<sup>281</sup> Art. 30 della Carta di Nizza: *“Ogni lavoratore ha il diritto alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato, conformemente al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali.”*

<sup>282</sup> Art. 31 della Carta di Nizza: *“1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose. 2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite.”*

<sup>283</sup> Art. 32 della Carta di Nizza: *“Il lavoro minorile è vietato. L'età minima per l'ammissione al lavoro non può essere inferiore all'età in cui termina la scuola dell'obbligo, fatte salve le norme più favorevoli ai giovani ed eccettuate deroghe limitate. I giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione.”*

il diritto al lavoro rispetto a quelli previsti negli Stati dove si trovava la sede principale (o c.d. madre) delle multinazionali.

Tale fenomeno si è posto spesso in contraddizione con la tutela dei diritti sociali, tanto che ne è scaturito un vero e proprio problema all'interno di organizzazioni internazionali di carattere commerciale come l'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC). Nell'ambito dell'OMC alcuni Stati hanno spinto per l'inserimento della c.d. "clausola sociale" all'interno degli accordi di natura commerciale, intendendosi per tale una clausola inserita negli accordi commerciali internazionali che impegni le parti al rispetto dei diritti fondamentali in tema di lavoro. Con riguardo all'introduzione della clausola sociale, nell'ambito dell'Uruguay Round si è creata una frattura tra i Paesi in Via di Sviluppo (PVS) e gli Stati industrializzati, in quanto i primi sostenevano che l'inserimento della clausola sociale negli accordi di natura commerciale era frutto delle politiche protezionistiche degli Stati industrializzati i quali avrebbero fatto crollare il vantaggio che deriva dal loro sistema economico che si basa su livelli salariali inferiori<sup>284</sup>.

Il crescente dibattito sull'importanza del diritto al lavoro nel panorama economico-commerciale internazionale ha fatto sorgere nuovi dubbi di natura applicativa in dottrina volti ad appurare se i diritti che compongono il diritto al lavoro possano o meno essere qualificati come diritti umani e, conseguentemente, far sorgere forme di responsabilità in capo ai soggetti di diritto internazionale che non li rispettino.

In merito alla qualificazione dei diritti dei lavoratori come diritti umani si sono distinte diverse scuole di pensiero. Più nel dettaglio le dottrine prevalenti sono state

3. La prima, c.d. positivista, prevede che nel momento in cui i diritti dei lavoratori siano previsti dai trattati sui diritti umani, essi debbano essere considerati necessariamente come tali<sup>285</sup>. La problematica legata a tale ricostruzione è che non

---

<sup>284</sup> Sul tema si veda J.H. JACKSON, W.J. DAVEY e A.O. SYKES JR., *Legal Problems of International Economic Relations*, St. Paul, Minn., 2002, p. 1033 ss.; C. MCCRUDDEN, A. DAVIES, *A Perspective on Trade and Labour Rights*, in F. FRANCONI (a cura di), *Environment, Human Rights and International Trade*, Oxford, 2001, p. 191 ss.

<sup>285</sup> D.K. BROWN, *Labour Standards and Human Rights*, in A. NARLIKAR, M. DAUNTON e R.M. STERN (a cura di), *World Trade Organization*, Oxford, 2012, p. 697 ss.

esiste nel diritto internazionale un concetto unitario di diritto al lavoro in quanto, come si è visto, esso è un diritto composto e varia non solo da trattato a trattato, ma anche da regione a regione e da Stato a Stato. Conseguentemente, la tutela del diritto al lavoro rimarrebbe una prerogativa statale in virtù delle norme interne e delle norme internazionali applicabili in virtù dell'adesione dello Stato a una determinata convenzione internazionale.

La teoria positivista, anche se appare senz'altro condivisibile, non è stata quella più seguita dalla dottrina giuslaburistica internazionale, la quale ha fatto sempre più riferimento all'approccio strumentale il quale, sviluppando le teorie marxiste, prevede che la qualificazione del diritto al lavoro come diritto umano non è solo conseguente al suo mero riconoscimento nei trattati internazionali in materia di diritti umani, bensì all'effettiva promozione degli stessi come diritti umani ad opera delle corti internazionali e nazionali, nonché dalle istituzioni internazionali e dalle ONGs<sup>286</sup>.

Alla luce di tale teoria dottrinale, i diritti dei lavoratori (anche se recentemente) sono da considerarsi a tutti gli effetti diritti umani la cui tutela, tuttavia, non è uniforme a livello internazionale.

Alla stregua delle due teorie appena analizzate, il diritto al lavoro difetterebbe del requisito dell'universalità per essere riconosciuto come diritto umano. Proprio per superare tale impasse, la terza teoria elaborata dalla dottrina, la c.d. teoria normativa<sup>287</sup>, ha ricondotto la configurabilità del diritto al lavoro quale diritto umano all'universalità e all'imperatività dello stesso, a prescindere dal riconoscimento normativo e dall'effettività della tutela. Sulla scorta di tale ultima teoria, dunque, il diritto al lavoro non potrebbe essere considerato come diritto umano.

---

<sup>286</sup> H. COLLINS, *Marxism and the Law*, Oxford, 1982, p. 142 ss.; C. FENWICK, T. NOVITZ, *Conclusion: Regulating to Protect Workers' Human Rights*, in C. FENWICK, T. NOVITZ (a cura di), *Human Rights at Work: Perspectives on Law and Regulation*, Oxford, 2010, pp. 587-588.

<sup>287</sup> P. ALSTON, *Core Labour Standards and the Transformation of the International Labour Rights Regime*, in *European Journal of International Law*, Vol. XV, 2004, p. 457 ss.

La dottrina moderna, tuttavia, con riferimento ai *core labour rights*, ritiene che essi, a differenza di altri specifici diritti dei lavoratori riconosciuti isolatamente dalle convenzioni internazionali (ad esempio come nella carta di Nizza), possano essere considerati come diritti umani dotati del carattere di universalità e imperatività<sup>288</sup>. Certamente, tuttavia, il difficile collocamento del diritto al lavoro tra i diritti umani, a causa della sua natura variegata e composita, ha comportato notevoli problematiche anche giurisprudenziali (come si vedrà più dettagliatamente in seguito) nel momento in cui gli individui hanno sottoposto alle corti internazionali e nazionali casi attinenti la violazione dei loro diritti laburistici in seguito all'applicazione delle misure di condizionalità previste dai *Memoranda of Understanding* durante la crisi economico-finanziaria del 2008-2010.

### 2.3. Il diritto all'istruzione

Il diritto all'istruzione, inserito come il diritto al lavoro tra i diritti economici, sociali e culturali, è uno dei diritti umani fondamentali oltre che per la libera determinazione dell'individuo, anche per lo sviluppo sociale delle Nazioni le quali hanno l'obbligo di favorire in tutti i modi possibili lo sviluppo della persona umana e della società tramite l'educazione e l'istruzione.

Il valore sociale dell'istruzione, peraltro, ha acquisito nel tempo un'importanza tale da essere ritenuto anche un pilastro per i finanziamenti agli Stati da parte delle istituzioni internazionali.

Si pensi, ad esempio, alla Banca Mondiale la quale, congiuntamente alle Nazioni Unite e ad alcune banche regionali di sviluppo (Banca interamericana di sviluppo, la Banca africana di sviluppo, la Banca asiatica di sviluppo e la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo) ha lanciato nel 2018 un piano di finanziamento di 10 miliardi di dollari in favore dei Paesi più poveri per la promozione delle scuole e dei servizi e programmi educativi per il 2030<sup>289</sup>.

---

<sup>288</sup> V. MANTOUVALOU, *Are Labour Rights Human Rights?*, in *European Labour Law Journal*, Volume III, No. 2, 2012, pp. 151-172.

<sup>289</sup> Per ulteriori approfondimenti sul programma si consulti la pagina web: <https://www.worldbank.org/>

L'importanza del diritto all'istruzione, peraltro, è confermata dalla sua previsione nella maggior parte dei trattati in materia di diritti umani.

La prima formulazione del diritto all'istruzione è rinvenibile nell'art. 26 della Dichiarazione Universale ONU del 1948 il quale prevede che *“1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione. L'istruzione deve essere gratuita almeno per quanto riguarda le classi elementari e fondamentali. L'istruzione elementare deve essere obbligatoria. L'istruzione tecnica e professionale deve essere messa alla portata di tutti e l'istruzione superiore deve essere egualmente accessibile a tutti sulla base del merito. 2. L'istruzione deve essere indirizzata al pieno sviluppo della personalità umana ed al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. Essa deve promuovere la comprensione, la tolleranza, l'amicizia fra tutte le Nazioni, i gruppi razziali e religiosi, e deve favorire l'opera delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. 3. I genitori hanno diritto di priorità nella scelta del genere di istruzione da impartire ai loro figli.”*

La formulazione dell'art. 26 ha gettato le basi per l'individuazione degli elementi fondamentali del diritto all'istruzione. Il primo di essi dal punto di vista strettamente formale si sostanzia nel diritto a ricevere un'istruzione e dal punto di vista sostanziale nel diritto a godere dell'istruzione gratuita almeno per le classi elementari e fondamentali. È chiaramente individuato, pertanto, il primo obbligo degli Stati i quali devono rendere effettivamente fruibili i servizi scolastici volti al godimento del diritto all'istruzione, oltre che predisponendo strutture e personale adeguato, anche rendendolo gratuito per le fasce economicamente più deboli della società.

In secondo luogo l'art. 26 individua le finalità del diritto all'istruzione che deve essere volto al pieno sviluppo della personalità umana e al rafforzamento del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, nell'ottica di promozione della pace. Con ciò si è volutamente inserito nella Dichiarazione una norma il cui intento è chiaramente quello di evitare indottrinamenti che vadano contro la pace.

Da ultimo l'art. 26 prevede la libertà dei genitori di scegliere il modello di istruzione che preferiscono per i loro figli, intendendosi per tale la scelta dell'istituto scolastico o la scelta tra la scuola pubblica e privata.

Il diritto all'istruzione è previsto anche dagli artt. 13<sup>290</sup> e 14<sup>291</sup> del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali. A tal proposito, il Comitato dei diritti economici nel Commento generale n. 13 del 1999 ha chiarito che il diritto all'istruzione deve si fonda su 4 principi.

---

<sup>290</sup> Art. 13 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali: *“1. Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo all'istruzione. Essi convengono sul fatto che l'istruzione deve mirare al pieno sviluppo della personalità umana e del senso della sua dignità e rafforzare il rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali. Essi convengono inoltre che l'istruzione deve porre tutti gli individui in grado di partecipare in modo effettivo alla vita di una società libera, deve promuovere la comprensione, la tolleranza e l'amicizia fra tutte le nazioni e tutti i gruppi razziali, etnici o religiosi ed incoraggiare lo sviluppo delle attività delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace. 2. Gli Stati del presente Patto, al fine di assicurare la piena attuazione di questo diritto, riconoscono che: a) l'istruzione primaria deve essere obbligatoria e accessibile gratuitamente a tutti; b) l'istruzione secondaria nelle sue diverse forme, inclusa l'istruzione secondaria tecnica e professionale, deve essere resa generale ed accessibile a tutti con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita; c) l'istruzione superiore deve essere accessibile a tutti su un piano d'uguaglianza, in base alle attitudini di ciascuno, con ogni mezzo a ciò idoneo, ed in particolare mediante l'instaurazione progressiva dell'istruzione gratuita; d) l'istruzione di base deve essere incoraggiata o intensificata nella misura del possibile, a beneficio degli individui che non hanno ricevuto istruzione primaria o non ne hanno completato il corso; e) deve perseguirsi attivamente lo sviluppo di un sistema di scuole di ogni grado, stabilirsi un adeguato sistema di borse di studio e assicurarsi un continuo miglioramento delle condizioni materiali del personale insegnante. 3. Gli Stati parti del presente Patto si impegnano a rispettare la libertà dei genitori e, ove del caso, dei tutori legali, di scegliere per i figli scuole diverse da quelle istituite dalle autorità pubbliche, purché conformi ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti o approvati dallo Stato in materia di istruzione, e di curare l'educazione religiosa e morale dei figli in conformità alle proprie convinzioni. 4. Nessuna disposizione di questo articolo sarà interpretata nel senso di recare pregiudizio alla libertà degli individui e degli enti di fondare e dirigere istituti di istruzione, purché i principi enunciati nel 1° paragrafo di questo articolo vengano rispettati e l'istruzione impartita in tali istituti sia conforme ai requisiti fondamentali che possono essere prescritti dallo Stato.”*

<sup>291</sup> Art. 14 del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali: *“Ogni Stato parte del presente Patto che, al momento di diventarne parte, non sia stato ancora in grado di assicurare nel territorio metropolitano o negli altri territori soggetti alla sua giurisdizione, l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione primaria, si impegna a elaborare ed approvare, entro due anni, un piano particolareggiato di misure al fine di applicare progressivamente, in un ragionevole numero di anni fissato dal piano stesso, il principio dell'istruzione primaria obbligatoria e gratuita per tutti.”*

- 1) *availability* (disponibilità). Il Comitato ha chiarito peraltro che “*functioning educational institutions and programmes have to be available in sufficient quantity within the jurisdiction of the State party. What they require to function depends upon numerous factors, including the developmental context within which they operate; for example, all institutions and programmes are likely to require buildings or other protection from the elements, sanitation facilities for both sexes, safe drinking water, trained teachers receiving domestically competitive salaries, teaching materials, and so on; while some will also require facilities such as a library, computer facilities and information technology*”;
- 2) *accessibility* (accessibilità) da intendersi suddivisa a sua volta in tre dimensioni: non discriminazione<sup>292</sup>; accessibilità fisica<sup>293</sup>; accessibilità economica<sup>294</sup>;
- 3) *acceptability* (accettabilità). Ovviamente tale requisito fa specifico riferimento alle competenze degli insegnanti che devono essere culturalmente a un livello tale da fornire quantomeno un livello di istruzione adeguato agli individui;
- 4) *adaptability* (adattabilità). In merito a tale requisito la Commissione ha chiarito che “*education has to be flexible so it can adapt to the needs of changing societies and communities and respond to the needs of students within their diverse social and cultural settings*”.<sup>295</sup>

Il diritto all’istruzione, oltre a essere previsto nei trattati di carattere universali, ha trovato una sua formulazione anche nei trattati di carattere regionale; ad esempio, nell’art. 2 del Protocollo n. 1 alla CEDU, permeato di una caratteristica nuova

---

<sup>292</sup> “*education must be accessible to all, especially the most vulnerable groups, in law and fact, without discrimination on any of the prohibited grounds.*”

<sup>293</sup> “*education has to be within safe physical reach, either by attendance at some reasonably convenient geographic location (e.g. a neighbourhood school) or via modern technology (e.g. access to a “distance learning” programme);*”

<sup>294</sup> “*education has to be affordable to all. This dimension of accessibility is subject to the differential wording of article 13 (2) in relation to primary, secondary and higher education: whereas primary education shall be available “free to all”, States parties are required to progressively introduce free secondary and higher education;*”

<sup>295</sup> Commento generale n. 13 dell’8 dicembre 1999, par. 6, disponibile sulla pagina web: <https://www.ohchr.org/>

rispetto a quanto accaduto in precedenza, viene stabilito, oltre il riconoscimento dell'inderogabilità del diritto alla salute, che *“lo Stato, nell'esercizio delle funzioni che assume nel campo dell'educazione e dell'insegnamento, deve rispettare il diritto dei genitori di provvedere a tale educazione e a tale insegnamento secondo le loro convinzioni religiose e filosofiche.”*. Di simile tenore, sempre in ambito regionale europeo, è l'art. 14 della Carta di Nizza<sup>296</sup>. Anche in altri trattati regionali non europei (che per brevità non si analizzeranno dettagliatamente) è stato previsto il diritto all'istruzione. Esempi del genere sono l'art. 17 della Carta Africana, l'art. 13 del Protocollo di San Salvador e l'art. 41 della Carta Araba.

### **3. Il ruolo degli organi internazionali di tutela dei diritti umani**

Le misure di *austerity* imposte dalla *troika* e attuate negli Stati in crisi, come visto nei capitoli precedenti, hanno comportato una forte compressione della tutela dei diritti degli individui. Ciò ha fatto sì che alcuni organi internazionali di tutela dei diritti umani si interrogassero sulla sussistenza o meno di violazioni dei diritti umani conseguenti all'applicazione delle misure di *austerity*.

In questo contesto, il primo organismo di controllo a verificare il possibile impatto delle misure di austerità sul godimento dei diritti umani, in particolare dei diritti economici e sociali, è stato l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, il quale, su mandato dell'Assemblea generale<sup>297</sup>, ha reso un *report* in cui considerava i possibili effetti delle misure di austerità specialmente sul diritto al lavoro e alla salute. Sebbene l'Alto Commissariato riconoscesse il principio della progressività della tutela dei diritti umani, esso ha sottolineato per gli Stati *“the absolute prohibition of retrogressive measures that are incompatible with the core*

---

<sup>296</sup> *“1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua. 2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria. 3. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.”*

<sup>297</sup> Assemblea Generale ONU, *High Commissioner for the promotion and protection of all human rights*, A/RES/48/141, adottata il 20 dicembre 1993.

*obligations determined for each right. The notion of minimum core obligations is considered a common element of all Covenant rights. Thus, States would have no justification for the adoption of austerity or other measures that limit existing minimum levels of enjoyment of these rights.”*<sup>298</sup>

Il *report* testimonia come le teorie individuate dalla dottrina circa un “*minum core standard*” di tutela dei diritti umani, che gli Stati sono tenuti a garantire in ogni caso, sono state recepite anche da uno dei massimi organi di controllo internazionale dei diritti umani nella valutazione dell’impatto delle misure di austerità sul godimento dei diritti umani.

L’Alto Commissariato conclude il *report* individuando un fondamentale obbligo per gli Stati parte del Patto ONU sui Diritti Economici, Sociali e Culturali. Essi, infatti, devono “*To comply with their human rights obligations, [...] must justify austerity measures by demonstrating that such measures actually protect the rights outlined in the Covenant and particularly the rights of the most vulnerable. This requires States to demonstrate that all other alternatives have been exhausted and that the measures are necessary, proportionate, respectful of minimum core obligations and non-discriminatory*”<sup>299</sup>.

Oltre al lavoro svolto dall’Alto Commissariato ONU, anche altre organizzazioni, il cui mandato è incentrato sulla tutela dei diritti umani, si sono soffermate sull’impatto negativo delle misure di austerità. In particolare, siccome la Grecia è stata lo Stato più duramente colpito dalla crisi economica e in cui le misure di austerità sono state più rigide e drastiche, comportando una notevole compressione dei diritti umani, il Consiglio d’Europa, ha condotto studi e ricerche per verificare

---

<sup>298</sup> *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Austerity measures and economic, social and cultural rights*, E/2013/82 (7 May 2013), disponibile sulla pagina web: [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org), p. 18

<sup>299</sup> “*to comply with their human rights obligations, States parties to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights must justify austerity measures by demonstrating that such measures actually protect the rights outlined in the Covenant, and particularly the rights of the most vulnerable. This requires States to demonstrate that all other alternatives have been exhausted and that the measures are necessary, proportionate, respectful of minimum core obligations and non-discriminatory*”. Cfr. nota precedente.

se in concreto potesse ipotizzarsi nei confronti dei cittadini greci una violazione dei diritti umani ad opera dello Stato greco e della c.d. *troika*.

È significativo in proposito il *report* del Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Dunja Mijatović<sup>300</sup> che, nel 2018, si è recata in Grecia per valutare l'impatto delle misure di *austerity* sul godimento dei diritti umani, trascorsi 10 anni dallo scoppio della crisi economica e dopo che erano stati conclusi i tre accordi (2010, 2013 e 2015) in base ai quali la *troika* aveva corrisposto al Governo greco gli aiuti finanziari condizionandoli all'applicazione di misure di austerità.

All'esito della sua visita *in loco*, il Commissario ha rilevato una generalizzata diminuzione degli *standards* di tutela dei diritti umani in Grecia. Più nello specifico ha potuto osservare come in realtà i diritti più colpiti siano stati il diritto alla salute<sup>301</sup> e il diritto all'educazione.<sup>302</sup>

Il Governo greco, infatti, con i primi due pacchetti d'aiuti forniti dalla *troika* ha disposto il congelamento delle pensioni, l'aumento dell'IVA dal 19% al 21%, il 10% di tagli dei salari dei dipendenti pubblici, nonché l'aumento delle accise sui carburanti, sulle sigarette, sull'alcool nonché l'aumento della tassazione sui beni di lusso.

Successivamente, con il terzo programma di aiuti, che ha comportato l'applicazione di misure di austerità dal 2015 al 2018, il Parlamento greco ha approvato altre 6 misure di *austerity* che prevedevano numerose privatizzazioni, l'aumento dell'IVA al 24%, l'abolizione delle aliquote ridotte dell'imposta sul valore aggiunto nelle isole a partire dal 2016, ulteriori aumenti di tasse e imposte, altri tagli alle pensioni e la creazione di un nuovo corpo di polizia dedicato alla lotta dei crimini fiscali<sup>303</sup>.

---

<sup>300</sup> Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 To 29 June 2018, given in Strasbourg, 6 November 2018, disponibile sulla pagina web: [www.rm.coe.int/](http://www.rm.coe.int/)

<sup>301</sup> Cfr. Cap. IV, par. 2.

<sup>302</sup> *Ibidem*.

<sup>303</sup> Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 To 29 June 2018, given in Strasbourg, 6 November 2018, disponibile sulla pagina web: [www.rm.coe.int/](http://www.rm.coe.int/), p. 16.

Queste misure hanno avuto un impatto devastante sulla popolazione. *In primis*, la Grecia ha visto aumentare notevolmente il numero delle persone sotto la soglia di povertà. Come sottolineato nell'indagine condotta nel 2018 dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE)<sup>304</sup>, infatti, circa 1/3 della popolazione greca dopo la crisi viveva sotto la soglia di povertà. Le fasce della popolazione più colpite erano i giovani a causa dell'alto tasso di disoccupazione giovanile, gli anziani conseguentemente al congelamento e al successivo taglio delle pensioni, e i senzatetto siccome il numero di persone senza fissa dimora era quadruplicato in quattro anni<sup>305</sup>.

L'indagine del Consiglio d'Europa, peraltro, era suffragata da un comunicato della *Greek National Commission for Human Rights* (GNCHR) del 15 luglio 2015 in cui veniva sottolineato come le “*austerity measures undermine fundamental constitutional principles and violate constitutionally guaranteed human rights*”, oltre che le “*rules of international and European human rights law*.”<sup>306</sup>

Così come già osservato dal GNCHR, il Commissario Mijatović nota nel *report* come siano stati violati determinati diritti umani, in particolare il diritto alla salute e il diritto all'istruzione.

Per quanto riguarda il diritto alla salute, nel *report* viene analizzato come la crisi abbia fatto sì che in Grecia la spesa medica sia drasticamente diminuita e conseguentemente il diritto alla salute dei cittadini greci non sia stato tutelato adeguatamente.

Secondo quanto rilevato dal Commissario “*The prolonged economic crisis has had adverse consequences on the health care sector. The health system of Greece is*

---

<sup>304</sup> L'OCSE è succeduta all'Organizzazione per la cooperazione economica europea (OECE) con la Convenzione di Parigi del 1960, entrata in vigore nel 1961. Essa ha sede a Parigi, attualmente è composta da 36 Paesi membri ed ha la funzione di fornire un forum di discussione per i Paesi membri (tutti europei) riguardo le politiche economiche e commerciali da mettere in atto in concertazione. Essa svolge anche un ruolo di controllo attraverso indagini volte a valutare le varie situazioni economiche in cui versano gli Stati membri.

<sup>305</sup> OECD (2018), *OECD Economic Surveys: Greece 2018*, disponibile sulla pagina web: [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org)

<sup>306</sup> GNCHR, *Statement on the impact of the continuing austerity measures on human rights*, 15 luglio 2015, Cit. p. 3, disponibile sulla pagina web: <https://nhri.ohchr.org/>.

*seriously under-funded, with public health expenditure at approximately 5.2% of GDP – much lower than the EU average of 7.5%. Public health expenditure had fallen to 4.6% of GDP by 2014, from a pre-crisis level of 6.8%. According to the OECD, per capita spending on public health has been cut by nearly a third since 2009. In addition, more than 25 000 staff were cut. Greece’s health care staff had their salaries reduced twice in 2010. Funding of public hospitals fell by more than half from 2009 to 2015. Treatment services, diagnostics, and disease prevention programmes were cut by 20%. Maternal and child health services were cut by 73% between 2009 and 2012. The government reduced state funding for mental health services by a fifth over 2010–11, and by more than half over 2011–12. The successive austerity packages also included reforms of the system of social welfare establishments, e.g. clinics for chronic illnesses, rehabilitation centres and specialised clinics for children and people with disabilities, which led, i.a. to staff cuts and closures of medical institutions.”<sup>307</sup>*

Queste misure hanno reso in alcuni casi eccessivamente gravoso l’accesso alle cure per la popolazione greca, oltre a far diminuire drasticamente la capacità del sistema sanitario di poter assistere i pazienti a causa della chiusura di alcune strutture nonché del ridimensionamento del personale medico a disposizione negli ospedali<sup>308</sup>. Il Commissario peraltro rileva come la fascia della popolazione più colpita sia stata quella delle persone con disabilità le quali si sono trovate nell’impossibilità di aver accesso alle cure. Alcuni studiosi, peraltro, hanno sottolineato come in effetti proprio questa fascia della popolazione fosse quella che necessitava maggiormente di cure.<sup>309</sup>

---

<sup>307</sup> Report of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe Dunja Mijatović following her visit to Greece from 25 To 29 June 2018, given in Strasbourg, 6 November 2018, disponibile sulla pagina web: [www.rm.coe.int/](http://www.rm.coe.int/), p. 18

<sup>308</sup> A ben vedere tale situazione è cessata solo con la legge n. 4368/2016 con la quale è stato istituito l’accesso gratuito alle cure per i soggetti non assicurati e per le persone particolarmente vulnerabili.

<sup>309</sup> “a section of the population who may have higher health care needs face greater barriers in accessing services. Austerity policies impact therefore on access to health care in both direct and indirect ways, producing long-term disadvantage for disabled people”. E.S. ROTAROU, D. SAKELLARIOU, *Access to health care in an age of austerity: disabled people’s unmet needs in Greece*, in *Critical Public Health*, Volume XXVII, No. 5, 2017 p. 103-146.

Oltre a ciò, in Grecia vi è stato un considerevole aumento di casi di HIV nonché di casi di depressione e un aggravamento di altre malattie mentali siccome le cure per tali patologie erano divenute eccessivamente esose.

Circa il diritto alla salute, pertanto, il Commissario conclude ritenendo che *“these measures and their concrete implications undermine the right to health enshrined in Article 11 of the European Social Charter, to which Greece is a party”*, riservandosi le raccomandazioni più forti per quanto riguarda la violazione del diritto alla salute delle persone con disabilità, nella parte del *report* in cui sottolinea che *“The Commissioner stresses that budgetary restrictions should not lead to depriving persons with disabilities of the enjoyment of their human rights or to furthering their marginalisation. She reiterates that the full realisation of the economic, social and cultural rights of persons with disabilities can be progressive, pursuant to Article 4, paragraph 2 CRPD, but no unjustified, retrogressive measures should be taken. Given the rise in the need for mental health care resulting from the economic crisis, the Commissioner welcomes the Government’s intention to allocate more funds to psychiatry. She encourages the Greek authorities to use these funds to foster de-institutionalisation and the inclusion of persons with intellectual and psychosocial disabilities”*.

Sulla scorta di quanto rilevato dal Commissario, pertanto, la Grecia avrebbe sì potuto ridurre la spesa pubblica dedicata alla sanità, tuttavia, ciò non avrebbe dovuto andare a discapito della popolazione, specialmente delle fasce più deboli di essa. Secondo il Commissario, conformemente anche a quanto sancito da altri organi internazionali di controllo menzionati in precedenza, la tutela dei diritti umani deve essere sempre progressiva e non può tradursi in un ingiustificato mancato godimento dei diritti, soprattutto nella misura in cui vengano violati i c.d. *core minimum standards*.

Il *report*, oltre a soffermarsi sul diritto alla salute, analizza anche l’impatto delle misure di austerità sul diritto all’istruzione. Il Commissario analizza prima di tutto la difficoltà di raggiungere le scuole di tutti i gradi e livelli per moltissimi giovani, atteso che, successivamente all’accorpamento dei plessi, veniva garantito il

trasporto pubblico solo a chi viveva a una distanza superiore ai 2,5 km dalla scuola. Ciò ha fatto sì che per moltissime persone che vivevano in zone mal collegate, raggiungere gli edifici scolastici era quasi impossibile mentre, prima che molti plessi scolastici venissero accorpati, era decisamente più agevole. Il Commissario, tra l'altro, nota nel *report* come proprio gli accorpamenti abbiano impattato sui giovani della comunità rom nella misura in cui rileva che “*mergers of school units particularly affected Roma children, who often reside in isolated settlements and have thus to travel significantly longer distances in order to reach their schools*”<sup>310</sup>.

In ogni caso, nel *report* viene rilevato anche come siano state soppresse determinate materie dai programmi di studio e come le scuole durante la crisi non siano state fornite di adeguato personale, in particolare personale docente di sostegno.

Proprio con riguardo alle disabilità, il Commissario ha rilevato le carenze più grandi nel sistema educativo greco dovute all'applicazione delle misure di austerità. Nel 2015, infatti, solo il 15% delle persone con disabilità frequentavano le scuole. Negli anni successivi la Grecia aveva messo a punto una serie di misure volte a creare delle scuole particolari per le persone con disabilità, tuttavia, oltre a essere discriminatoria questa misura, si configurava anche come non inclusiva, minando seriamente il diritto delle persone disabili ad essere educate negli stessi istituti previsti per le persone non disabili. Il Commissario, pertanto, conclude invitando le autorità greche “*to lift all barriers in order to guarantee the full and effective enjoyment of the right to education enshrined in the European Social Charter, from early childhood to higher education*”.

Sempre nell'ambito del Consiglio d'Europa, anche il Comitato Sociale Europeo ha accertato la violazione della Carta Sociale Europea da parte della Grecia come conseguenza dell'applicazione delle misure di austerità. Il Comitato Sociale Europeo, infatti, si è pronunciato sulla violazione delle norme della Carta relative

---

<sup>310</sup> Peraltro occorre sottolineare che la Grecia era stata accusata di segregazionismo nei confronti della comunità rom siccome c'erano scuole appositamente dedicate ai ragazzi rom. Tale situazione, secondo la Corte EDU, come sancito nel *caso Lavida et Al. c. Greece (ricorso n. 7973/10)*, sentenza del 30.08.2013, violava l'art. 14 della CEDU in combinato disposto con l'art. 2 del Protocollo addizionale n. 1. Il testo integrale della sentenza è disponibile in lingua inglese, francese e greca sulla pagina web: <https://hudoc.echr.coe.int/>

ai diritti dei lavoratori. Più nel dettaglio, il Comitato ha stabilito che la previsione di un periodo di prova di un anno in un contratto a tempo indeterminato (misura adottata in conseguenza dell'applicazione delle misure di austerità) ha violato l'art. 4, par. 4 della CSE<sup>311</sup> in quanto è venuto meno il ragionevole tempo di preavviso in caso di cessazione del rapporto di lavoro. Inoltre, il Comitato ha sottolineato anche come questa misura ha avuto un forte impatto soprattutto su determinate categorie della popolazione come i giovani.<sup>312</sup>

In un secondo caso sottopostogli<sup>313</sup>, il Comitato ha accertato che una previsione di legge che riduceva il salario minimo dei lavoratori al di sotto dei 25 anni del 68% rispetto al minimo salariale, non costituiva una misura volta a favorire l'impiego giovanile (come sostenuto dal Governo greco), bensì una violazione dell'art. 4, par. 1 della Carta<sup>314</sup> in quanto ridurre il minimo salariale al di sotto della soglia di povertà (€ 580) era una misura che non garantiva al lavoratore di poter condurre un'esistenza dignitosa<sup>315</sup>.

Il Comitato si è pronunciato anche in merito alla riduzione o soppressione dei benefici pensionistici<sup>316</sup>, sottolineando come il Governo greco, riducendo le pensioni e in alcuni casi sopprimendole, aveva violato l'art. 12, par. 3 della Carta<sup>317</sup>, di fatto incidendo anche su una fascia particolarmente vulnerabile della popolazione.

---

<sup>311</sup> Art. 4, par. 4 CSE: "Per garantire l'effettivo esercizio del diritto ad un'equa retribuzione, le Parti s'impegnano: [...]

a riconoscere il diritto di tutti i lavoratori ad un ragionevole periodo di preavviso nel caso di cessazione del lavoro".

<sup>312</sup> CEDS, ricorso n. 65/2011.

<sup>313</sup> CEDS, ricorso n. 66/2011.

<sup>314</sup> Art. 4, par. 1 CSE: "Per garantire l'effettivo esercizio del diritto ad un'equa retribuzione, le Parti s'impegnano: 10 1 a riconoscere il diritto dei lavoratori ad una retribuzione sufficiente tale da garantire ad essi e alle loro famiglie un livello di vita dignitoso".

<sup>315</sup> N. GAVALAS, *The European Committee of Social Rights outlaws the austerity legislation in Greece*, in P. STANGOS, C. DELIYANNI-DIMITRAKOU (a cura di), *Hommage à Jean-Michel Belorgey: parcours en Europe sociale, à bord du Comité européen des droits sociaux*, Atene, 2017, p. 75-98.

<sup>316</sup> CEDS, ricorsi n.ri 76-80/2012.

<sup>317</sup> Art. 12, par. 3: "Per garantire l'effettivo esercizio del diritto alla sicurezza sociale, le Parti s'impegnano: [...] 3 ad adoperarsi per elevare progressivamente il livello del regime di sicurezza sociale".

#### 4. Il ruolo delle corti costituzionali

L'abbassamento degli *standard* di tutela dei diritti umani durante la crisi del debito sovrano, oltre a essere stato analizzato da appositi organi di controllo, alla luce delle norme internazionali in materia di diritti umani, è stato valutato anche dalle corti costituzionali degli Stati in cui sono state applicate le misure di austerità. Le corti costituzionali di questi Stati, in particolare quelle della Grecia, del Portogallo e della Spagna, hanno valutato la legalità e la legittimità delle misure di *austerity*, vagliando in concreto se la compressione della tutela dei diritti degli individui potesse essere giustificabile in virtù della scarsità delle risorse economiche a disposizione dello Stato per garantire tali diritti, oppure se gli Stati (nonostante le difficoltà finanziarie) a causa delle politiche di condizionalità, hanno eccessivamente compresso la tutela di taluni diritti, in particolare quelli sociali.

Per quanto riguarda il *Tribunal Constitucional* spagnolo, esso ha ritenuto che le misure di austerità fossero legittime e che non violassero i diritti sociali della popolazione. In Spagna le principali problematiche costituzionali inerenti le misure di austerità hanno riguardato più che altro il riparto di competenze tra lo Stato e le *comunidades autonomas* nel recepire quanto stabilito nei *Memoranda of Understanding*, atteso che durante la crisi del debito sovrano del 2008-2010 vi è stata una forte attrazione delle competenze a livello centrale.

Per quanto riguarda la Grecia (in cui il sindacato di costituzionalità è diffuso e ciò ha fatto sì che non vi fossero sentenze che prevedessero la rimozione di una determinata norma dall'ordinamento, bensì solo la loro disapplicazione in casi specifici), invece, in un primo momento il Consiglio di Stato, l'organo di giustizia amministrativa di ultima istanza, ha ritenuto legittime le misure di austerità imposte tramite le leggi greche di attuazione dei *Memoranda of Understanding*<sup>318</sup>. In seguito all'applicazione di ulteriori misure di *austerity* contenute in altri pacchetti di aiuti, probabilmente anche a causa della crescente tensione sociale circa l'attuazione di

---

<sup>318</sup> Decisioni n. 1283/2012, n. 1284/2012 e n. 1972/2012, disponibili sulla pagina web: <http://eurocrisislaw.eu.eu/greece/>.

tali misure<sup>319</sup>, il Consiglio di Stato ha cominciato a riconoscere una parziale lesione dei diritti degli individui, poiché la legge 4046/2012 che recepiva il *Memorandum of Understanding* prevedeva una drastica riduzione dei salari minimi, una riduzione delle ferie lavorative ed una diminuzione degli effetti dei contratti collettivi nazionali di lavoro. Significativa è la sentenza n. 4741/2014<sup>320</sup> riguardante le riduzioni degli stipendi degli accademici, giudici e deputati. Il Consiglio di Stato ha dichiarato l'illegittimità di tali tagli agli stipendi in quanto eccessivamente penalizzanti per i dipendenti pubblici. Esso, con particolare riferimento alla posizione degli insegnanti, ha esaminato l'art. 16 della Costituzione greca il quale al comma 1 sancisce che "L'arte e la scienza, la ricerca e l'insegnamento sono liberi. Il loro sviluppo e il loro miglioramento costituiscono un obbligo dello Stato", mentre al comma 2 stabilisce che "L'istruzione costituisce una funzione fondamentale dello Stato. Essa ha per scopo la formazione morale, culturale, professionale e fisica dei greci, lo sviluppo della loro coscienza nazionale e religiosa e la loro formazione di cittadini liberi e responsabili".

Essendo qualificata l'istruzione come obbligo e funzione fondamentale dello Stato, il Consiglio di Stato ha stabilito che una riduzione degli stipendi nel settore pubblico non avrebbe potuto riguardare gli insegnanti, in quanto garanti di uno dei pilastri fondamentali dello Stato. Tale limitazione dei salari è stata, inoltre, vietata dal Consiglio di Stato anche per i giudici i quali, in base all'art. 89 della Costituzione, non possono tassativamente percepire altro salario all'infuori di quello resogli dallo Stato per lo svolgimento dei loro doveri.

Per quanto attiene il *Tribunal constitucional* del Portogallo (in cui, al contrario della Grecia, vige un sistema di sindacato di costituzionalità accentrato), esso si è pronunciato sulla legittimità delle leggi di bilancio che approvavano i pacchetti di aiuti dei creditori internazionali forniti al Portogallo in occasione della crisi del debito sovrano, di cui già si è parlato in precedenza. La corte costituzionale

---

<sup>319</sup> S. DEAKIN E A. KOUKIADAKI, *The sovereign debt crisis and labour law*, in N. COUNTOURIS, M. FREEDLAND (edited by), *Resocializing Europe in a time of crisis*, Cambridge, 2013, p. 163 ss.

<sup>320</sup> Cfr. ΣτΕ 4741/2014 consultabile in lingua greca sulla pagina web: <http://esdep.web.auth.gr/>.

portoghese nel 2011 aveva ritenuto che i tagli agli stipendi dei dipendenti pubblici potessero essere ritenuti legittimi in virtù della legge di bilancio in cui erano contenute riduzioni dei salari dei dipendenti pubblici<sup>321</sup>. Nonostante avesse ritenuto legittime le prime misure adottate dal Governo portoghese in ossequio alla condizionalità dei prestiti, successivamente la Corte Costituzionale portoghese ha cominciato a ritenere illegittime alcune misure adottate dal Governo nelle leggi di stabilità 2012, 2013 e 2014 con le quali, in ossequio alla condizionalità dei prestiti, venivano imposte nuove norme improntate a regole di austerità sempre più severe<sup>322</sup>.

Questo filone giurisprudenziale della Corte Costituzionale del Portogallo, volto a dichiarare l'incompatibilità con la costituzione di norme previste nella legge di bilancio con le quali venivano recepite le misure di *austerity*, era fondato su due principi espressi nella costituzione portoghese: il principio di eguaglianza (art. 2)<sup>323</sup> e il principio di proporzionalità (art. 13)<sup>324</sup>. In virtù dei sopracitati principi, se da un

---

<sup>321</sup> Sentenze n. 396/11 del 21 settembre 2011 e n. 613/11 del 13 dicembre 2011. Tutte le sentenze citate nella presente nota e nella nota successiva, sono disponibili sulla pagina web: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos>.

<sup>322</sup> Sentenza n. 353/12 del 5 luglio 2012 in virtù della quale veniva dichiarato illegittimo il blocco del pagamento della 13° e 14° mensilità in alcuni settori del pubblico impiego; sentenze n. 793/13 e 794/13 del 21 novembre 2013 con le quali è stato dichiarato incostituzionale l'aumento del numero di ore di lavoro sia giornaliero che settimanali per i dipendenti pubblici. Di particolare rilievo è altresì la sentenza n. 187/13 del 5 aprile 2013 con la quale è stata dichiarata incostituzionale la legge di bilancio del 2013, che recepiva il pacchetto di misure imposto dalla *troika*, nella misura in cui prevedeva, sempre nell'ambito del pubblico impiego, la sospensione del pagamento delle ferie ai dipendenti e il pagamento di contributi relativi a indennità di disoccupazione o di malattia. Sentenza n. 413/14 in cui veniva segnalata l'incostituzionalità dei tagli degli stipendi dei lavoratori pubblici nonché la mancata retribuzione delle ferie per malattia. R. CISOTTA, D. GALLO, *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. VI, No. 2, 2013, p. 465-480.

<sup>323</sup> Art. 2 della Costituzione portoghese:

*“A República Portuguesa é um Estado de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.”*

<sup>324</sup> Art. 13 della Costituzione portoghese:

*“1. Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.*

lato veniva ammesso che durante una crisi del debito sovrano, nell'ambito di programmi internazionali di finanziamento, venissero previsti dei sacrifici economici che ricadessero sugli *standard* di tutela dei diritti degli individui; dall'altro, la giurisprudenza costituzionale portoghese ha stabilito che le misure di austerità non potessero pesare unicamente su determinate fasce della popolazione (come nei casi sopracitati, i dipendenti pubblici) né che si potessero tradurre in una violazione del nucleo essenziale dei diritti garantiti dalla costituzione<sup>325</sup>.

Posto che la tutela dei diritti analizzati è progressiva (quindi finanziariamente condizionata), la prassi degli organi per la tutela dei diritti umani e la giurisprudenza delle corti costituzionali hanno chiarito che grava sullo Stato (e sulle organizzazioni internazionali che intervengono nella risoluzione delle crisi del debito sovrano) un *minimum core obligations* che è tenuto a garantire, a prescindere dalle sorti del suo debito sovrano. Secondo una concezione funzionale dello Stato, la garanzia delle prestazioni sociali è una delle sue attribuzioni essenziali, indispensabile per assicurare la dignità della vita degli individui<sup>326</sup>.

Orbene, alla luce sia della prassi degli organi internazionali di tutela dei diritti umani, sia della giurisprudenza delle corti costituzionali degli Stati beneficiari degli aiuti finanziari in cui sono state applicate le misure di *austerity*, la responsabilità dello Stato che in concreto pone in essere le misure che violano i diritti umani, violando i *minimum core obligations*, appare essere abbastanza definita e chiara. La responsabilità delle istituzioni finanziarie internazionali coinvolte nella gestione della crisi economica, invece, risulta essere ancora oscura e molto dibattuta in

---

2. *Ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.*"

<sup>325</sup> D. PAUCIULO, *Le misure di austerità al vaglio di alcune corti costituzionali europee*", in M.R. MAURO (a cura di), *L'Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Campobasso, 2015, p.123 ss.

<sup>326</sup> M.R. MAURO, *Debito estero sovrano, tutela dei diritti umani e salvaguardia degli interessi essenziali dello Stato debitore* in *Op. Cit.*, p. 179 ss; A. BARAGGIA, *Le misure di «stretta condizionalità» nel prisma delle Corti europee*, in L. ANTONINI (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016, 342 ss.

dottrina, e si cercherà, nei paragrafi che seguono, di verificare se le istituzioni finanziarie internazionali coinvolte nella gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano possano essere considerate responsabili per la violazione dei diritti umani e dei diritti sociali, conseguentemente all'imposizione delle misure di *austerity* cui è condizionata l'assistenza finanziaria agli Stati in crisi.

## **5. Conseguenze in termini di responsabilità internazionale per le misure di *austerity* imposte dal Fondo Monetario Internazionale**

L'operato del Fondo Monetario Internazionale, come già analizzato nei capitoli precedenti, è stato oggetto di aspre critiche<sup>327</sup> in quanto la condizionalità cui è subordinata l'erogazione degli aiuti finanziari in favore degli Stati in dissesto è stata da sempre improntata su criteri puramente economici che non tenevano conto di altri fattori altrettanto importanti come, ad esempio, l'incidenza delle politiche di condizionalità sugli *standard* di tutela dei diritti umani<sup>328</sup>.

Gli interventi del Fondo Monetario Internazionale, infatti, moltiplicatisi con le crisi degli anni '90 e non da ultimo con la crisi del 2008-2010, come già in precedenza sottolineato<sup>329</sup>, hanno portato lo stesso a incidere fortemente, tramite la conclusione dei *Memoranda of Understanding*, sulla vita sociale degli Stati beneficiari dei prestiti.

Sul piano giuridico occorre verificare se l'incidenza delle politiche di austerità sul rispetto dei diritti umani possa comportare una responsabilità del FMI per la violazione delle norme internazionali in materia.

Il Fondo Monetario Internazionale, tramite i *Memoranda of Understanding* firmati con lo Stato beneficiario dei prestiti, potrebbe infatti esercitare una coercizione nei confronti di quest'ultimo nella commissione di un illecito internazionale, quale la violazione di norme consuetudinarie sui diritti umani. Quest'ipotesi, prevista

---

<sup>327</sup> Cfr. C.R. HENNING, *op. cit.*, p. 139 ss.; C. ROGERS, *op. cit.*, p. 174 ss.

<sup>328</sup> E. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, *El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional ante los derechos económicos, sociales y culturales*, in J. BONET PÉREZ, R.A. ALJA FERNÁNDEZ (a cura di), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Barcellona, 2016, p. 245-261

<sup>329</sup> Cfr. Cap. II, par. 1.

dall'art. 16 dei DARIO<sup>330</sup>, sarebbe percorribile solo nella misura in cui il *Memorandum of Understanding*, atto non previsto dallo statuto del Fondo Monetario Internazionale e la cui natura in dottrina è ancora incerta<sup>331</sup>, venisse considerato un atto vincolante. Solo in questo caso è possibile ipotizzare una responsabilità esclusiva del Fondo Monetario Internazionale, consistente nell'aver costretto lo Stato beneficiario dei prestiti a porre in essere le misure di austerità, violando i diritti umani<sup>332</sup>. Secondo quanto argomentato da autorevole dottrina, la quale ha sottolineato che “*Il est à noter la grande originalité à cet procédure des ‘accords de confirmation’ [stand-by arrangements] ; en effet, bien qu’ils ne prennent pas la forme normale d’une convention signée par deux parties contractantes, la lettre d’intention n’étant qu’un acte unilatéral du demandeur signé par son ministre des finances ou gouverneur de son institut d’émission, il s’agit néanmoins de véritables accords internationaux, dont les termes lient et le Fonds et l’Etat membre en cause*”<sup>333</sup>, infatti, la combinazione di lettera d'intenti e successivo *Memorandum of Understanding* e gli *stand by arrangements* configurerebbero un vero e proprio rapporto vincolante tra le Parti che lo sottoscrivono e, pertanto, dovrebbe essere considerato alla stregua di un trattato. Anche Fawcett, ex *legal advisor* del Fondo, è dello stesso parere. Egli ritiene infatti che i *Memoranda of Understanding*, non essendo previsti dallo statuto del Fondo Monetario Internazionale, non possano essere qualificati come atti dell'organizzazione e, conseguentemente, devono essere considerati come strumenti “*governed by international law*”<sup>334</sup>.

In definitiva, i *Memoranda of Understanding* e i successivi *Stand by Arrangements*, secondo questa corrente dottrinale, dovrebbero essere qualificati giuridicamente

---

<sup>330</sup> Cfr. Cap. III, par. 5.

<sup>331</sup> Per approfondimenti si consulti C. ORGAN, *The Juridical Nature of the Stand-by Arrangements of the International Monetary Fund: Legal Taxonomy and Beyond*, in *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. II, No. 3, 1990, p. 437 ss.

<sup>332</sup> P. DE SENA, *International Monetary Fund, World Bank and respect for human rights: a critical point of view*, in *Italian Yearbook of International Law*, Vol. XX, 2011, pp. 247-274

<sup>333</sup> D. CARREAU, *Le Fonds Monétaire International*, Parigi, 1970, p. 191 ss.

<sup>334</sup> J. FAWCETT, *Trade and Finance in International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, No. 215, 1968, p. 236 ss.

alla stregua di veri e propri trattati, anche se formalmente non hanno tale denominazione<sup>335</sup>. Del resto, tale tendenza della dottrina a seguire un approccio sostanzialistico nella qualificazione di determinati atti, è stata anche confermata (per quanto riguarda gli atti dell'Unione europea) dalla giurisprudenza europea, la quale ha più volte ribadito che “*l'identificazione dell'atto, cioè la sua appartenenza all'una o all'altra categoria, non va fatta semplicemente in base al nomen iuris, cioè alla sua denominazione ufficiale, ma in considerazione del suo contenuto e dei suoi caratteri sostanziali*”<sup>336</sup>.

Nonostante tale ricostruzione appaia fortemente condivisibile, altra parte della dottrina, tra cui Silard<sup>337</sup>, Lauterpacht<sup>338</sup> e Roessler<sup>339</sup>, non è dello stesso avviso nella misura in cui ritiene che gli *stand by arrangements* non possano essere considerati trattati internazionali siccome non sono depositati presso il Segretariato delle Nazioni Unite ai sensi dell'art. 102 della Carta<sup>340</sup>. Tale qualificazione degli *stand by arrangements* come accordi informali, dunque, farebbe venir meno qualsivoglia forma di responsabilità del Fondo conseguente all'applicazione delle

---

<sup>335</sup> In tal senso si veda A. BREDIMAS, *The Responsibility of the International Monetary Fund for the Economic Impact of the Application of Conditionality*, in P. PAZARTZIS, P. MERKOURIS, *Permutations of Responsibility in International Law*, Nijhof, 2019, pp. 30-42.

<sup>336</sup> U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, III Ed., Bari, 2013, p. 266 ss. Sul punto si sottolinea la pronuncia della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 14 dicembre 1962 sul caso *Federation nationale de la boucherie en gros e altri c. Consiglio* (ricorsi riuniti da 19 a 22/62) in cui la Corte stabilì che “*i presenti ricorsi dovranno essere dichiarati irricevibili qualora l'atto impugnato sia effettivamente un regolamento. Nell'esaminare tale questione la Corte non può arrestarsi alla denominazione ufficiale dell'atto, bensì deve tener conto in primo luogo del suo oggetto e del suo contenuto*”.

<sup>337</sup> S. SILARD, *Legal Aspects of Development Financing in the 1980s: the Role of the IMF*, in *Auckland University Law Review*, Vol. XXXII, No. 1, 1982, p. 95 ss.;

<sup>338</sup> E. LAUTERPACHT, *Gentlemen's Agreement*, in W. FLUMME (a cura di), *International Law and Economic Order: Essays in Honour of P.A. Mann on the Occasion of his 70<sup>th</sup> Birthday*, Monaco, 1977, p. 381 ss.

<sup>339</sup> F. ROESSLER, *Law, De Facto Agreements and Declarations of Principles in International Economic Relations*, in *German Yearbook of International Law*, Vol. 27, 1978, p. 27 ss.

<sup>340</sup> L'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite stabilisce che “*1. Ogni trattato ed ogni accordo internazionale stipulato da un Membro delle Nazioni Unite dopo l'entrata in vigore del presente Statuto deve essere registrato al più presto possibile presso il Segretariato e pubblicato a cura di quest'ultimo. 2. Nessuno dei contraenti di un trattato o accordo internazionale che non sia stato registrato in conformità alle disposizioni del paragrafo 1 di questo articolo, potrà invocare il detto trattato o accordo davanti ad un organo delle Nazioni Unite.*”

misure di condizionalità. Un'eventuale responsabilità del Fondo, tuttavia, potrebbe derivare da quanto osservato nel terzo capitolo in merito ai DARIO del 2011.

Il Fondo, infatti, potrebbe essere considerato responsabile per aver commesso un illecito internazionale nella misura in cui l'imposizione delle misure di condizionalità venga valutata o come aiuto e assistenza nella commissione di un illecito internazionale (art. 14 DARIO) o come direzione e controllo dell'agire dello Stato beneficiario dei prestiti nel mettere in atto le politiche previste negli *stand by arrangements* (art. 15 DARIO).

In entrambe le ipotesi prospettate, tuttavia, sebbene dal punto di vista teorico il Fondo Monetario Internazionale può essere ritenuto responsabile per la violazione di norme internazionali, si pone un problema pratico non di poco rilievo, poiché la Corte Internazionale di Giustizia, corte internazionale competente *ratione materiae*<sup>341</sup>, difetterebbe della competenza *ratione personae* circa l'eventuale responsabilità del Fondo, atteso che solo gli Stati possono essere parti dei processi che si celebrano davanti alla Corte<sup>342</sup>. La Corte, piuttosto, potrebbe essere adita in via consultiva dagli Stati o dal Fondo stesso al fine di rendere un parere circa la natura giuridica dei *Memoranda of Understanding* e degli *Stand by arrangements*, contribuendo così a risolvere il dibattito dottrinale ad essa legato.

---

<sup>341</sup> Cfr. Art. 36 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia secondo cui:

“1. *The jurisdiction of the Court comprises all cases which the parties refer to it and all matters specially provided for in the Charter of the United Nations or in treaties and conventions in force.* 2. *The states parties to the present Statute may at any time declare that they recognize as compulsory ipso facto and without special agreement, in relation to any other state accepting the same obligation, the jurisdiction of the Court in all legal disputes concerning: a. the interpretation of a treaty; b. any question of international law; c. the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation; d. the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation.* 3. *The declarations referred to above may be made unconditionally or on condition of reciprocity on the part of several or certain states, or for a certain time.* 4. *Such declarations shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who shall transmit copies thereof to the parties to the Statute and to the Registrar of the Court.* 5. *Declarations made under Article 36 of the Statute of the Permanent Court of International Justice and which are still in force shall be deemed, as between the parties to the present Statute, to be acceptances of the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice for the period which they still have to run and in accordance with their terms.* 6. *In the event of a dispute as to whether the Court has jurisdiction, the matter shall be settled by the decision of the Court.”*

<sup>342</sup> Art. 34 Statuto della Corte Internazionale di Giustizia.

Sulla scorta di quanto appena osservato, dunque, bisogna necessariamente concludere che, sebbene sia astrattamente ipotizzabile una responsabilità internazionale del Fondo Monetario Internazionale nei confronti degli Stati beneficiari dei prestiti, i diritti degli Stati interessati dalle violazioni del Fondo potrebbero essere tutelati unicamente innanzi a un tribunale arbitrale *ad hoc*.

Peraltro, anche se non si può parlare di una responsabilità internazionale del Fondo Monetario Internazionale per gli interventi economici negli Stati beneficiari dei prestiti, sicuramente le critiche mosse al Fondo Monetario Internazionale, meglio analizzate nei capitoli precedenti, inducono a pensare che sia necessaria una profonda riforma del sistema e che, quantomeno, debbano essere approntati dei meccanismi di *accountability*<sup>343</sup> più accentuati e sofisticati che siano in grado di poter risolvere le controversie tra il Fondo e gli Stati beneficiari dei prestiti, fermo restando che nulla toglie che il Fondo Monetario Internazionale possa essere considerato responsabile a livello politico e con ingenti conseguenze sui rapporti con gli Stati membri. Tale responsabilità politica del Fondo, inoltre, è stata in parte implicitamente già riconosciuta in quanto il Fondo stesso ha rivisto le proprie politiche di condizionalità dei prestiti, seguendo un *rights-based approach*<sup>344</sup>. In merito alla responsabilità del Fondo nei confronti degli Stati, una proposta interessante ma che non ha avuto molto seguito nella Comunità internazionale, è stata avanzata da Stiglitz il quale ha significato l'esigenza di creare una "*insolvency bankruptcy court*" che fosse competente, così come lo è una corte interna, a giudicare sull'eventuale *default* o comunque sull'insolvenza di uno Stato garantendo la tutela di tutti gli interessi pubblici che sono coinvolti nelle crisi dello stesso.<sup>345</sup> La creazione di una *insolvency bankruptcy court* sarebbe sicuramente una soluzione valida in quanto creerebbe una forma di responsabilità internazionale relativa alla gestione delle crisi del debito sovrano che (se si considerano anche le

---

<sup>343</sup> Cfr. nota 98

<sup>344</sup> Cfr. Cap. IV, par. 1

<sup>345</sup> J. STIGLITZ, *Odious Rulers, Odious Debts*, Atlantic Monthly, Novembre 2003, disponibile sulla pagina web: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2003/11/odious-rulers-odious-debts/302831/>

*Guidelines on Conditionality*), fungerebbe da valido deterrente all'applicazione delle misure di *austerity*. In generale, comunque, sarebbe ipotizzabile l'istituzione, se non di una *insolvency bankruptcy court*, di un tribunale arbitrale *ad hoc* che dirima le controversie in materia di debito sovrano estero tra Stati beneficiari dei prestiti e Fondo.

In conclusione è opportuno sottolineare che allo stato, sebbene non sia configurabile (*rectius* attuabile) una responsabilità internazionale del Fondo Monetario Internazionale, se non attraverso l'istituzione di un tribunale arbitrale *ad hoc*, rimane aperta la questione attinente l'eventuale responsabilità dello stesso nei confronti degli individui innanzi alle Corti interne dello Stato beneficiario dei prestiti per l'accertamento delle violazioni dei diritti sociali.

## **6. Il ricorso al giudice nazionale e il problema dell'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali**

A differenza di quanto analizzato nel paragrafo precedente, se da un lato è astrattamente ipotizzabile una forma di responsabilità internazionale del Fondo Monetario Internazionale nei confronti degli Stati beneficiari dei prestiti, nella misura in cui vi sia stata una coercizione a commettere l'illecito internazionale, c'è da chiedersi se il Fondo possa essere citato in giudizio innanzi alle corti interne degli Stati dove vengono attuate le misure di condizionalità. In tale contesto, la legittimazione ad agire contro il Fondo non spetterebbe più allo Stato, bensì agli individui destinatari finali dei provvedimenti adottati dalle istituzioni statali di concerto con il Fondo Monetario Internazionale. Se un individuo o un gruppo di essi (quali associazioni o enti) volessero far valere in giudizio innanzi a una corte interna le violazioni dei diritti umani ai loro danni perpetrate, dovrebbero agire sicuramente nei confronti sia dello Stato che delle organizzazioni internazionali che hanno prestato assistenza o esercitato un controllo nel compimento dell'illecito internazionale.

Prendendo ad esempio il citato caso greco, è possibile osservare come in realtà i soggetti internazionali coinvolti siano molteplici, con una conseguente

ramificazione dei rimedi giurisdizionali a disposizione dell'individuo per invocare la loro responsabilità conseguente alla violazione dei diritti umani. La Grecia, infatti, ha adottato le misure analizzate nei capitoli precedenti in ossequio alla condizionalità imposta dalla *troika*, un gruppo informale *ad hoc* composto dal Fondo Monetario Internazionale, la Commissione Europea e la Banca Centrale Europea. Orbene, se si pensa alla responsabilità di questi tre attori, non è possibile equipararla. La Commissione Europea e la Banca Centrale Europea, infatti, sono due istituzioni di un'organizzazione internazionale di carattere regionale e, di cui gli Stati europei beneficiari dei prestiti in occasione della crisi del 2008-2010 sono parti, dotata di un avanzato sistema di risoluzione delle controversie e meccanismi giurisdizionali competenti a giudicare anche il comportamento di tali istituzioni. Alla responsabilità di queste istituzioni, pertanto, verrà dedicato un apposito paragrafo in seguito.

Il Fondo Monetario Internazionale, tuttavia, potrebbe essere citato in giudizio innanzi alle corti interne dello Stato i cui cittadini intendano far valere in giudizio una violazione dei diritti umani. Logicamente il Fondo potrebbe essere citato solo nel caso in cui avesse violato dei diritti umani previsti dai trattati internazionali e dalle costituzioni degli Stati, altrimenti verrebbe meno l'interesse degli individui ad agire nei suoi confronti.

Anche in questo caso, osservato che in alcuni casi (come quello greco) è possibile che vi sia stata un'eccessiva compressione degli *standard* di tutela dei diritti umani, tale da poter portare all'accertamento di violazioni dei diritti umani, in astratto è ipotizzabile una responsabilità interna sia del Fondo Monetario Internazionale che dello Stato beneficiario dei prestiti che ha attuato le politiche di condizionalità previste negli *stand by arrangements*, in misura proporzionale all'apporto causale di ciascuno di essi alla commissione dell'illecito. Nulla osta, infatti, a che il cittadino di uno Stato in cui sono state applicate misure di condizionalità in violazione dei diritti umani, possa citare in giudizio indifferentemente sia lo Stato per averle attuate, sia l'organizzazione internazionale per aver esercitato una

pressione sullo Stato (come il caso del Fondo il quale condiziona i prestiti all'applicazione delle misure) affinché le ponesse in essere.

Come si è accennato, è ipotizzabile che le organizzazioni internazionali vengano citate innanzi a corti interne, tuttavia, se da un lato è possibile che ciò accada, tale eventualità trova un ostacolo nelle norme che prevedono l'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione delle corti interne.

Le organizzazioni internazionali, infatti, sono ammesse a godere delle stesse immunità riconosciute agli Stati al ricorrere di determinati presupposti. In primo luogo, in presenza di un'espressa previsione all'interno del loro trattato istitutivo; in secondo luogo in presenza di una clausola presente negli accordi di sede che escluda l'esercizio della giurisdizione su un'organizzazione internazionale<sup>346</sup>. In queste due ipotesi l'immunità deriva dal diritto convenzionale. Tralasciando l'ipotesi di accordi di sede, che evidentemente non coinvolgono gli Stati che hanno beneficiato dei prestiti e il Fondo Monetario Internazionale, avendo il secondo sede a Washington, occorre analizzare la clausola dello statuto di quest'ultimo circa l'immunità dalla giurisdizione interna degli Stati.

L'art. IX, sez. 3, degli Articles of Agreement del FMI, prevede che <<*The Fund, its property and its assets, wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of judicial process except to the extent that it expressly waives its immunity for the purpose of any proceedings or by the terms of any contract.*>>. Nel caso del FMI, quindi, il suo Statuto prevede un'immunità assoluta dell'organizzazione dalla giurisdizione, salvo che essa stessa vi rinunci.

Stando al dato convenzionale, dunque, il Fondo Monetario Internazionale non potrebbe essere citato innanzi a una corte interna, salvo che esso stesso acconsenta allo svolgimento del processo. In realtà, se da un lato risulta essere indiscussa l'immunità delle organizzazioni internazionali sulla base di norme convenzionali, è molto più discussa in dottrina<sup>347</sup> la presenza o meno di una norma consuetudinaria,

---

<sup>346</sup> Si vedano ad esempio l'Accordo del 1947 tra gli Stati Uniti e l'ONU, l'Accordo tra l'Italia e la FAO del 1950, nonché l'Accordo tra la Svizzera e l'ONU del 1946.

<sup>347</sup> M. PANEBIANCO, G. MARTINO, *Elementi di Diritto dell'Organizzazione Internazionale*, Milano, 1997, p. 55 ss.

simile a quella esistente per gli Stati, che riconosca l'immunità dalla giurisdizione alle organizzazioni internazionali. Il dato controverso risiede nella circostanza che, se da un lato è possibile estendere l'immunità di cui godono gli Stati alle organizzazioni internazionali, dall'altro non è chiaro quali siano i limiti a cui essa è assoggettata, risultando ancora complessa, in tale contesto, l'applicazione del principio *par in parem non habet iudicium*<sup>348</sup>. Gli Stati, infatti, esercitano funzioni di natura generale, mentre le organizzazioni internazionali possono agire solo limitatamente a quanto previsto dal loro statuto o, comunque, se non espressamente previsto, limitatamente al perseguimento degli scopi dell'organizzazione stessa<sup>349</sup>. Le determinazioni della dottrina a proposito dell'immunità dalla giurisdizione degli Stati<sup>350</sup> non sono state sufficienti a disciplinare in maniera esaustiva l'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione. Infatti, pur considerando che le organizzazioni internazionali, che sono composte da Stati, sono espressione indiretta del potere sovrano di questi ultimi, la delimitazione tra *acta iure imperii* e

---

<sup>348</sup> Anche la giurisprudenza di legittimità italiana si è espressa in tal senso (Cass. SS.UU., Sentenza n. 149 del 17 dicembre 1999) affermando che l'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali deve essere valutata caso per caso, non potendosi estendere automaticamente la norma sull'immunità degli Stati dalla giurisdizione alle organizzazioni internazionali, in ragione delle differenze tra loro. In tal senso si veda anche Cass. SS.UU. Sentenza n. 20995 del 28 ottobre 2005 in cui viene applicato lo stesso principio di diritto, pur giungendo al riconoscimento dell'immunità dell'Istituto universitario europeo.

<sup>349</sup> N. RONZITTI, *op. cit.*, p. 166 ss.

<sup>350</sup> In tema di immunità dalla giurisdizione è opportuno riportare il pensiero del Focarelli il quale ritiene che <<il diritto di accesso al giudice continua quindi ad incontrare il limite delle immunità giurisdizionali di diritto internazionale. Resta da chiedersi se la giurisprudenza più recente della Corte europea di cui si parlava sopra [caso *Cudak c. Lituania* (sent. Del 23 marzo 2010- ric. 15869/02)], favorevole ad un giudizio di proporzionalità, benché riguardi il confine tra atti *jure imperii* e atti *jure gestionis* e non l'eccezione umanitaria all'immunità per atti *jure imperii*, non possa condurre nel tempo ad ammettere un'eccezione umanitaria all'immunità in ordine a singoli casi, il che sarebbe auspicabile in quanto indurrebbe gradualmente la prassi attuale- sulla cui base la Corte internazionale di giustizia correttamente si è pronunciata- ad evolversi e a far evolvere il diritto consuetudinario.>> C. FOCARELLI, *op. cit.*, p. 161.

<<For most international organizations, immunity from every form of legal process before national courts is expressly provided in the constitution or in a special convention or agreement. Even without such express provision, national courts may grant immunity on the ground that international organizations are composed of sovereign states, each of which is immune from local jurisdiction, or pursuant to a rule of customary international law granting immunity to all international organizations>>. H.G. SCHERMERS, N.M. BLOKKER, *op. cit.*, 1033.

*acta iure gestionis* valevole per gli Stati<sup>351</sup>, non è di facile individuazione per le organizzazioni internazionali. Tale assunto ha provocato non solo una divisione in dottrina, la quale è stata più propensa per il riconoscimento alle organizzazioni internazionali di un'immunità assoluta<sup>352</sup>, ma anche il proliferare di una giurisprudenza del tutto differente a seconda dello Stato dove si svolgeva il giudizio. In alcuni Stati, infatti, la giurisprudenza ha ritenuto che dovesse sussistere per le organizzazioni internazionali un'immunità assoluta dalla giurisdizione degli Stati<sup>353</sup>; in altri Stati, invece, la giurisprudenza ha ritenuto che tale immunità fosse relativa<sup>354</sup>. In presenza di una violazione di norme di carattere cogente, ci si chiede,

---

<sup>351</sup> In tal senso si veda la ricostruzione dell'istituto operata da Riccardo Luzzatto e Ilaria Queirolo secondo i quali <<Dopo l'inizio di un indirizzo più restrittivo che trova precedenti nella giurisprudenza italiana e belga di fine '800, la situazione si modifica a conclusione della prima guerra mondiale, nel momento in cui lo Stato intensifica la propria presenza nell'economia ed agisce nei mercati nazionali ed internazionali servendosi dei comuni strumenti a disposizione degli operatori privati: proprio allora comincia ad imporsi una differente prospettiva nell'applicazione e nella definizione della regola sulle immunità.(...) Dunque, l'evoluzione in oggetto ha ormai condotto all'affermazione dell'immunità relativa, secondo la quale lo Stato gode dell'immunità dalla giurisdizione solamente per gli atti *jure imperii* attraverso i quali si esplica la sovranità>>. R. LUZZATTO, I. QUEIROLO, *Sovranità territoriale, "jurisdiction" e regole di immunità*, in S.M. CARBONE, R. LUZZATTO e A. SANTA MARIA (a cura di), *Istituzioni di Diritto Internazionale*, II Ed., Torino, 2003, p. 194-195; Sul punto si veda anche M. MEGLIANI, *Debitori Sovrani e Obbligazionisti Esteri*, Milano, 2009, p. 153 ss.

<sup>352</sup> <<For most international organizations, immunity from every form of legal process before national courts is expressly provided in the constitution or in a special convention or agreement. Even without such express provision, national courts may grant immunity on the ground that international organizations are composed of sovereign states, each of which is immune from local jurisdiction, or pursuant to a rule of customary international law granting immunity to all international organizations>>. H.G. SCHERMERS, N.M. BLOKKER, *op. cit.*, p. 1033.

<sup>353</sup> In questo senso la Corte suprema Australiana, la quale nel caso *Firma Baumeister Ing. Richard L v. O.*, judgment of 14 December 2004, ha stabilito che: <<[w]hile, under national law and prevailing international law, foreign states enjoy immunity only in respect of sovereign acts, but not in their capacity of legal entities in private law, the immunity of international organizations must, a matter of principle, be regarded as absolute when they are acting within the limits of their functions>>.

<sup>354</sup> Nello specifico si fa riferimento alla Corte di Cassazione italiana, la quale nella sentenza n. 5399/1982 sul caso *I.n.p.d.a.i. c. FAO* aveva stabilito che anche per le organizzazioni internazionali dovesse trovare applicazione la stessa disciplina prevista per gli Stati in materia di immunità dalla giurisdizione estera, vale a dire l'immunità funzionale, con la distinzione tra *acta jure imperii* e *acta jure gestionis*. <<Nevertheless, while the jurisdictional immunity of international organizations is usually recognized, occasionally national courts have rejected such immunity. For example, Italian courts have consistently given a restrictive interpretation of this immunity, and have applied the

dunque, se una clausola contenuta in un trattato possa impedire in concreto l'esperimento di azioni giudiziali nei confronti di un'organizzazione internazionale innanzi a una corte interna. Nemmeno quanto stabilito dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza del 2012<sup>355</sup> in materia di immunità degli Stati dalla giurisdizione estera, la quale ha escluso che le violazioni gravi dei diritti umani, pur appartenendo allo *ius cogens*, possano prevalere sulle norme che prevedono l'immunità degli Stati per gli atti *iure imperii*, sembra poter rispondere in maniera esaustiva alla domanda. Il *vulnus* di tale ragionamento, con specifico riferimento alle organizzazioni internazionali, risiede nella circostanza che, mentre nel caso in cui uno Stato venga citato innanzi alle corti di un altro Stato e venga dichiarato immune dalla giurisdizione, esso può comunque essere citato innanzi alle sue corti interne, per le organizzazioni internazionali non è possibile che ciò avvenga, a meno che esse non siano dotate di un organo giurisdizionale proprio. In caso contrario, infatti, un individuo resterebbe del tutto privo del suo diritto al giudice. Quest'ultimo assunto stato è altresì confermato da una pronuncia della Corte EDU in tema di lavoro, in cui è stato negato il riconoscimento dell'immunità dell'organizzazione dalla giurisdizione estera nella misura in cui non fosse dotata, al proprio interno, di un organo di risoluzione delle controversie indipendente e

---

*distinct on between acta iure gestionis and acta iure imperii, a classic distinction in relation to the law of state immunities. In 1982, the Italian Supreme Court of Cassation recalled that 'in a considerable number of decisions it had held that irrespective of their public or private character, whenever they acted in the private law domain, they [international organizations] placed themselves on the same footing as private persons with whom they had entered into contracts, and thus forewent the right to act as sovereign bodies that were not subject to the sovereignty of others'. However, the application of the distinction between acta iure gestionis and acta iure imperii to acts of international organizations has been explicitly rejected by courts of other countries, and is also generally rejected in doctrine. According to Higgins, '[t]o suggest that this distinction has any relevance to organizations is to assimilate them to states, which is not correct. Their basis of immunity is different. The relevant test under general international law is whether an immunity from jurisdiction to prescribe is necessary for the fulfilment of the organization's purposes. That question cannot be answered by reference to whether it was, in respect of the matter under litigation, acting 'in sovereign authority' or 'as a private person'>>. Ibidem, p. 1032-1033; F.M. PALOMBINO, op. cit., p. 137 ss.*

<sup>355</sup> Sentenza CIG del 03.02.2012 sul caso *Jurisdictional immunities of the State (Germany v. Italy, Greece Intervening)*.

imparziale, al quale il lavoratore potesse rivolgersi<sup>356</sup>. Quanto detto, peraltro, trova conforto in una recente pronuncia della Corte Suprema degli Stati Uniti la quale, nel caso *Jam et al. c. IFC*<sup>357</sup>, in concreto ha stabilito di avere giurisdizione a conoscere la controversia, affermando altresì *obiter dictum* che non esiste una norma consuetudinaria<sup>358</sup> che riconosca l'immunità assoluta delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione interna degli Stati<sup>359</sup>.

Alla luce delle considerazioni svolte, non è affatto escluso, che un individuo possa adire la corte interna dello Stato di cui è cittadino per veder tutelati i propri diritti nei confronti sia del Fondo Monetario Internazionale che dello Stato debitore, nonostante sia la dottrina che la prassi continuano a essere difformi al riguardo, atteso che esso tale Organizzazione non è dotata di un organo giurisdizionale. Tale assunto, tuttavia, può essere affermato solo in via teorica siccome, come si è avuto modo di sottolineare, l'argomento risulta ancora molto controverso e gli spunti della giurisprudenza, sebbene possano far protendere per una tesi piuttosto che per un'altra, non sono molti.

Analizzati i vari aspetti attinenti la responsabilità del Fondo, occorrerà esaminare di seguito quali possono essere i profili di responsabilità dell'altra grande organizzazioni internazionale che, seppur limitatamente alla sua competenza

---

<sup>356</sup> Sentenza Corte EDU del 18.02.1999 nei casi *Waite e Kennedy e Beer e Regan c. Germania*.

<sup>357</sup> *Budha Ismail Jam, Et Al., Petitioners V. International Finance Corporation*, No. 17-1011. Argued October 31, 2018—Decided February 27, 2019. Il caso sotteso alla decisione della Corte suprema USA riguardava un gruppo di persone di nazionalità indiana, che avevano adito la Corte suprema lamentando una violazione dei loro diritti, in particolare del diritto a un ambiente salubre, a causa della costruzione di una centrale elettrica a carbone finanziata dall'IFC. I ricorrenti, infatti, si dolevano del fatto che la costruzione della centrale avesse avuto un impatto devastante sull'ecosistema, soprattutto marino, in pregiudizio della comunità dei pescatori di cui essi facevano parte.

<sup>358</sup> M. WOOD, *Do International Organizations Enjoy Immunity Under Customary International Law?*, in *International Organizations Law Review*, Vol. X, n. 2, 2012, pp. 287-318.

<sup>359</sup> Per approfondimenti sul caso si consulti: Y. OKADA, *The immunity of international organizations before and after Jam v IFC: is the functional necessity rationale still relevant?*, in *Questions of International Law*, 2020, p. 29-44, [www.qil-qdi.org/](http://www.qil-qdi.org/); P. ROSSI, *The International Law Significance of Jam v. IFC: Some Implication for the Immunity of International Organizations*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, Vol. XIII, No. 2, 2019, p. 305-318.

territoriale regionale, interviene nella risoluzione delle crisi del debito sovrano: l'Unione europea.

## **7. La responsabilità delle istituzioni dell'Unione europea per l'impatto delle misure di *austerity* sui diritti umani**

Come esaminato nei capitoli precedenti, l'Unione europea ha partecipato attivamente nella soluzione della crisi negli Stati europei, predisponendo nuovi strumenti finanziari che potessero immettere liquidità nelle casse degli Stati in difficoltà<sup>360</sup>. Oltre ad agire in modo autonomo, l'Unione europea (*rectius*: le istituzioni dell'Unione europea) ha anche partecipato congiuntamente al Fondo Monetario Internazionale nell'erogazione dei prestiti agli Stati, imponendo a questi ultimi le condizioni previste negli *stand by arrangements*.

La Commissione europea e la BCE, infatti, essendo parte insieme al FMI della c.d. *troika*, hanno contribuito a fare in modo che fossero imposte le misure di condizionalità ai prestiti concessi agli Stati, sia tramite gli *stand by arrangements*, sia attraverso meccanismi messi a punto nell'ambito dell'Unione europea stessa, nonché gli altri interventi già analizzati nei capitoli precedenti.

Nell'ambito dell'Unione europea, dunque, appare evidente come, oltre agli evidenti profili di responsabilità in capo agli Stati (di cui, tuttavia, non ci si occuperà siccome non attinente la disamina del presente lavoro) possa essere individuata una chiara responsabilità delle istituzioni dell'Unione europea in quanto, a differenza da quanto accade per il Fondo Monetario Internazionale, è la stessa organizzazione internazionale a offrire meccanismi giurisdizionali o quasi-giurisdizionali di tutela per i cittadini che abbiano subito un pregiudizio come conseguenza dell'applicazione delle misure di condizionalità.

È evidente, dunque, come a differenza di quanto osservato per il Fondo Monetario Internazionale, l'Unione europea non solo è vincolata al rispetto dei diritti umani ma essi trovano esplicito collocamento nell'ordinamento dell'Unione. Da un lato, infatti, la Carta di Nizza costituisce vero e proprio diritto Ue e, in quanto tale,

---

<sup>360</sup> Cfr. Cap. II, par. 3, 4 e 5.

sottoposto, a seconda del riparto di competenze tra lo Stato membro e l'organizzazione<sup>361</sup>, anche alla giurisdizione della Corte di Giustizia dell'Unione europea<sup>362</sup>; mentre dall'altro lato, l'Unione europea è tenuta altresì a conformarsi agli obblighi contenuti nella CEDU.

Orbene, proprio in merito al riparto di competenze, bisogna verificare, ai fini della configurabilità della responsabilità delle istituzioni Ue nei confronti degli Stati membri, se lo Stato beneficiario degli aiuti finanziari abbia dato attuazione a una normativa (anche derivata) dell'Unione o, comunque, a indicazioni delle istituzioni integralmente vincolate, senza la possibilità di avere una discrezionalità nell'applicazione delle misure di austerità.

Tale circostanza si è verificata in Irlanda e in Portogallo, i quali si sono attenuti alla condizionalità contenuta nelle decisioni del Consiglio per la concessione degli aiuti MESF. Per questi tipi d'intervento il TFUE<sup>363</sup>, in combinato disposto con i regolamenti con i quali sono stati istituiti i meccanismi di risoluzione della crisi, prevede che la concessione dei prestiti sia subordinata alla condizionalità imposta dall'Unione europea<sup>364</sup>. Orbene, l'art. 3, par. 2 del Regolamento (UE) n. 407/2010 istitutivo del MESF, stabilisce che: "L'assistenza finanziaria dell'Unione è concessa mediante decisione adottata dal Consiglio, che delibera a maggioranza

---

<sup>361</sup> Sul punto la Corte di Giustizia dell'Unione europea "ha oscillato tra due posizioni. L'una, più restrittiva, limita i 'fattori di collegamento' che devono sussistere tra l'atto nazionale e il diritto dell'Unione alla circostanza che l'atto statale dia esecuzione diretta ai trattati o ad atti di diritto derivato [in tal senso Corte di Giustizia Ue, ERT, causa C-260/89, sentenza del 18 giugno 1991]. L'altra posizione, potenzialmente più estensiva, contempla la circostanza in cui l'azione statale venga ad interessare un ambito sostanzialmente coperto da una competenza dell'Unione che sia stata esercitata, anche senza costituirne diretta esecuzione [Corte di Giustizia Ue, causa C-555/07, sentenza del 19 gennaio 2010]. L. MOLA, *Profili di Compatibilità delle Misure di Austerità con la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *op. cit.*, pp. 81-104.

<sup>362</sup> G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea, Parte istituzionale*, V Ed. Torino, 2011, 215 ss.

<sup>363</sup> Art. 122, par. 2 TFUE: "Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa."

<sup>364</sup> *Cfr. nota 357.*

qualificata su proposta della Commissione”. Il successivo par. 3, lett b) prevede che la decisione di concedere un prestito ai sensi dell’art. 3, par. 2 del Regolamento, contiene “le condizioni generali di politica economica alle quali è subordinata l’assistenza finanziaria dell’Unione al fine di ristabilire una situazione economica o finanziaria sana nello Stato membro beneficiario e di ripristinarne la capacità di finanziarsi sui mercati finanziari; tali condizioni saranno definite dalla Commissione in consultazione con la BCE”. È di palmare evidenza come in casi del genere, lo Stato beneficiario dei prestiti non abbia alcun potere di determinare le politiche di condizionalità, che anzi sono decise dalle istituzioni europee. In tale prospettiva, dunque, in caso di violazione delle norme della Carta di Nizza, la Corte di Giustizia avrebbe giurisdizione a decidere e, per l’effetto, verificata la contrarietà al diritto Ue delle condizioni imposte dalle istituzioni europee, eventualmente condannare le stesse a un risarcimento in favore degli Stati beneficiari dei prestiti. Ciononostante, sul punto non vi è giurisprudenza a supporto di quanto appena detto. L’analisi della responsabilità delle istituzioni europee ai sensi del diritto Ue si complica se si considera che, durante la crisi del 2008-2010, l’intervento nei vari Stati non è stato uniforme, ma si è concretizzato in soluzioni molto differenti l’una dall’altra. Quanto appena detto circa l’Irlanda e il Portogallo non potrebbe trovare applicazione per la Grecia in quanto, come già analizzato in precedenza, lo Stato ellenico non ha fatto accesso al MESF per la risoluzione della crisi ma gli aiuti a esso pervenuti sono stati d’altro genere, in quanto dapprima sono stati concessi tramite il MES (un’organizzazione internazionale) e successivamente il *Fiscal Compact* (un trattato internazionale). Per tali interventi non è configurabile una responsabilità delle istituzioni dell’Unione, tutt’al più, a parere della dottrina,<sup>365</sup> la Grecia potrebbe citare innanzi alla Corte di Giustizia Ue gli altri Stati firmatari di tali accordi per aver violato il principio di leale cooperazione enunciato dall’art. 4,

---

<sup>365</sup> L.S. ROSSI, *Fiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell’Integrazione differenziata nell’Ue*, in *il Diritto dell’Unione Europea*, Vol. XVI, No.1, 2012, p. 293-307.

par. 3 TUE<sup>366</sup>. La norma in esame, infatti, individua sia un obbligo positivo per gli Stati consistente nell'adempiere agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, sia un obbligo negativo: evitare di adottare misure che possano compromettere gli obiettivi dell'Unione<sup>367</sup>. Nonostante ciò, in virtù del principio di assimilazione, insito nel principio di leale cooperazione, come stabilito dalla giurisprudenza europea, lo Stato membro può sanzionare le violazioni del diritto dell'Unione analogamente alle violazioni del proprio diritto interno<sup>368</sup>.

Oltre a quanto appena detto circa la possibilità per lo Stato di far valere la responsabilità delle istituzioni dell'Unione europea per la violazione del diritto dell'Unione, occorrerà di seguito verificare la possibilità per i cittadini dello Stato, persone fisiche e persone giuridiche, di poter adire organi giurisdizionali (e non) al fine di far accertare la violazione del diritto Ue in esecuzione delle misure di condizionalità imposte durante la crisi. Al riguardo, vi è copiosa giurisprudenza proprio riguardante la Grecia in quanto, a seguito dell'imposizione delle misure di condizionalità, numerose associazioni hanno proposto ricorso innanzi a diversi organi giurisdizionali europee.

Una pronuncia molto interessante è stata resa proprio dalla CGUE la quale, in merito a un ricorso proposto dalla ADEDY (*Anotati Dioikisi Enoseon Dimosion Ypallilon*), una confederazione sindacale greca comprendente quali membri le

---

<sup>366</sup> Art. 4, par. 3 TUE: "In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione."

<sup>367</sup> U. VILLANI, *op. cit.*, p. 93 ss.

<sup>368</sup> "qualora una disciplina comunitaria non contenga una specifica norma sanzionatoria di una violazione o che rinvii in merito alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, l'art. 5 del trattato impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto comunitario.

*A tal fine, pur conservando la scelta delle sanzioni, essi devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano sanzionate, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in termini analoghi a quelli previsti per le violazioni del diritto interno simili per natura ed importanza e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione stessa un carattere di effettività, di proporzionalità e di capacità dissuasiva".*

Corte di Giustizia delle Comunità Europee, sentenza del 21 settembre 1989, causa 68/88, caso *Commissione c. Grecia*, par. 23 e 24.

federazioni sindacali dei lavoratori occupati nel settore pubblico, dalle persone giuridiche di diritto pubblico e dagli enti territoriali, i quali sono legati a tali enti da rapporti di lavoro di diritto pubblico e di diritto privato<sup>369</sup>. Nel caso di specie l'ADEDY aveva citato innanzi alla CGUE la Commissione europea per l'annullamento della decisione 2010/320/UE del Consiglio, del 10 maggio 2010, indirizzata alla Grecia allo scopo di rafforzare e approfondire la sorveglianza della disciplina di bilancio e che intimava alla Grecia di adottare misure per la riduzione del disavanzo ritenute necessarie a correggere la situazione di disavanzo eccessivo, nonché della decisione 2010/486/UE del Consiglio, del 7 settembre 2010, che modificava la decisione 2010/320.

La ricorrente lamentava che tali decisioni avevano avuto un effetto diretto sulle categorie di lavoratori che essa rappresentava, minando i diritti garantiti a questi ultimi dalla Carta di Nizza, soprattutto nella misura in cui l'Unione stesse favorendo, attraverso una decisione di un suo organo, una tutela regressiva dei diritti dei lavoratori.

La Corte ha ritenuto che vi fosse un difetto di legittimazione attiva in quanto, ai sensi dell'art. 263, par. 4<sup>370</sup>, la ricorrente non era direttamente interessata dall'atto impugnato. Ciononostante, la decisione è di fondamentale importanza poiché, sebbene non entri nel merito della vicenda dell'annullabilità degli atti dell'Unione, stabilisce che “[...] non potendo, a causa delle condizioni di ricevibilità di cui all'articolo 263 TFUE, impugnare direttamente atti dell'Unione come quelli di cui trattasi nella specie, le persone fisiche o giuridiche hanno la possibilità, in particolare, di far valere l'invalidità di tali atti dinanzi ai giudici nazionali e di indurre questi ultimi, che non sono competenti ad accertare direttamente

---

<sup>369</sup> ADEDY et al. c. Commissione, causa T-541/10, Ordinanza del Tribunale (Prima Sezione) del 27 novembre 2012, disponibile sulla pagina web: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=F15BEF7A311634A66C1C52BD68EA4B34?text=&docid=131603&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=15116167>

<sup>370</sup> “Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione.”

l'invalidità, a rivolgersi al riguardo alla Corte in via pregiudiziale". Tale affermazione della CGUE, dunque, sebbene confermi l'impossibilità per gli individui di ricorrere ad essa se non direttamente interessati dai provvedimenti delle istituzioni dell'Ue<sup>371</sup>, lascia ampio spazio di tutela giurisdizionale agli stessi innanzi alle autorità interne le quali sono competenti a ricevere i ricorsi delle parti che abbiano interesse (e non che siano destinatarie dirette) all'annullamento di un determinato provvedimento<sup>372</sup>. La conseguenza, dunque, è che gli individui dovrebbero citare l'istituzione dell'Unione innanzi a una corte interna la quale, a sua volta, dopo aver ricevuto il ricorso, dovrebbe effettuare un rinvio pregiudiziale alla CGUE<sup>373</sup>. A parere di chi scrive, la pronuncia appena analizzata, sebbene garantisca comunque una tutela agli individui, non favorisce l'effettività della stessa in quanto la procedura enunciata dalla Corte è alquanto macchinosa e tra i tempi della giustizia interna, nonché dei meccanismi di rinvio tra giudici, dal momento in cui la parte ha un interesse concreto affinché venga annullata una determinata decisione, al momento in cui viene adottata una decisione, trascorrerebbe un lasso di tempo notevolmente (se non eccessivamente) lungo. Quanto appena detto, sicuramente suggerisce un intervento normativo volto alla facilitazione dell'accesso a una tutela giurisdizionale effettiva per gli individui.

---

<sup>371</sup> Sul punto si veda, *ex multiis*, CGUE, ordinanza del 30 aprile 2015 (ricorso C-64/14) con la quale ha dichiarato irricevibili i ricorsi presentati da 5.217 persone avverso delle Decisioni del Consiglio dei Governatori della BCE, in quanto non erano concretamente interessati da detti provvedimenti.

<sup>372</sup> Sul punto si veda anche il caso *Aklagaren c. Akerberg Fransson*, CGUE (Grande Sezione) Sentenza 26 febbraio 2013.

<sup>373</sup> Ciò è accaduto in Portogallo dove il Supremo *Tribunal Administrativo* ha effettuato un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea chiedendo se fosse conforme al diritto dell'Unione (artt. 19, par. 1, II comma TUE, nonché art. 47 della Carta di Nizza) la riduzione della retribuzione dei giudici del *Tribunal de Contas* (Corte dei conti) disposta con la legge n. 75/2014 che recepiva le misure di austerità. La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha stabilito che "l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE deve essere interpretato nel senso che il principio dell'indipendenza dei giudici non osta all'applicazione ai membri del *Tribunal de Contas* (Corte dei conti, Portogallo) di misure generali di riduzione salariale [...], connesse ad esigenze di eliminazione di un disavanzo eccessivo di bilancio nonché ad un programma di assistenza finanziaria dell'Unione europea". CGUE (Grande Sezione), *Associação Sindical dos Juízes Portugueses c. Tribunal de Contas*, causa C-64/16, sentenza del 27 febbraio 2018.

## CONCLUSIONI

Alla luce di quanto esaminato nei capitoli precedenti, nonché delle considerazioni ivi svolte, è possibile osservare come, nonostante gli sforzi posti in essere negli ultimi vent'anni dalla Comunità internazionale, permane un *vulnus* nella gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano estero degli Stati. Gli interventi dei creditori internazionali, ancora fondati eccessivamente su aspetti economico-finanziari, continuano ad avere un forte impatto sociale, lasciando aperte due questioni profondamente connesse tra loro: la prima riguardante la sostenibilità del debito sovrano estero degli Stati e l'assenza di fattori non economici nella gestione delle crisi; la seconda attinente all'eventuale responsabilità delle organizzazioni finanziarie internazionali che intervengono nella risoluzione delle crisi del debito sovrano estero, imponendo politiche di *austerity* in contrasto con i diritti umani.

Per quanto riguarda la prima questione, nel primo capitolo si è cercato innanzitutto di dare una definizione esaustiva di debito sovrano estero, concetto evolutosi nel tempo anche in funzione della diversificazione, nel corso degli anni, della tipologia e della natura dei creditori degli Stati, che includono ormai anche attori non soggetti di diritto internazionale. Ciò ha imposto una doverosa analisi del ruolo dei diversi attori che intervengono, a vario titolo, nelle crisi del debito sovrano estero. Oltre al ruolo dei fondi sovrani e delle agenzie di rating, soggetti con competenze marginali (pur considerando il loro peso sui mercati) in quanto non in grado di influire direttamente sulle decisioni attinenti alla gestione del debito sovrano estero degli Stati, l'attenzione si è focalizzata in particolare sui vertici, sui club di Parigi e di Londra, sulla Banca Mondiale e sul Fondo Monetario Internazionale, i quali hanno competenze più incisive sulle modalità d'intervento in materia di debito sovrano estero degli Stati. Per quanto riguarda i vertici e i club di Parigi e di Londra, si è evidenziato come di fatto in questi ambiti manchino norme di coordinamento tra fattori economici e sociali nella risoluzione delle crisi del debito sovrano degli Stati. Una maggior attenzione all'impatto sociale delle decisioni assunte a livello politico nell'ambito dei vertici economici o in materia di ristrutturazione nell'ambito dei club di Parigi e di Londra garantirebbe sicuramente una gestione più sostenibile del

debito sovrano estero degli Stati. Ciononostante, pur ipotizzando un miglioramento in tal senso, i vertici e i club, a causa della loro informalità, non consentirebbero di creare un contesto normativo cui fare riferimento in caso di intervento a sostegno di uno Stato o nell'ambito della ristrutturazione del suo debito sovrano estero. Tale sforzo, invece, può essere fatto nell'ambito delle istituzioni finanziarie internazionali universali come la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale nonché di organizzazioni regionali come l'Unione europea. Come analizzato nel secondo capitolo, infatti, sono questi gli attori internazionali che di fatto legano i loro prestiti a misure di condizionalità alle quali è subordinato l'accesso al credito. La prassi di tali soggetti, peraltro, ha portato alla progressiva codificazione delle norme in materia di condizionalità. Sul punto si è osservato come la Banca Mondiale (in particolare l'IDA) in realtà sia stata da sempre più attenta agli aspetti sociali dei propri finanziamenti poiché, essendo essi legati alla realizzazione di determinati progetti volti allo sviluppo degli Stati, includono condizioni di restituzione non eccessivamente onerose e una condizionalità improntata non unicamente su criteri economici. Proprio quest'ultimo aspetto ha destato molte perplessità per quanto riguarda l'operato del Fondo Monetario Internazionale, organizzazione finanziaria internazionale che con il tempo ha "istituzionalizzato" la condizionalità dei prestiti, includendola dapprima nell'accordo istitutivo con la riforma del 1968 e successivamente nelle *Guidelines on Conditionality* del 1979 e del 2002. Tale regolamentazione, attualmente prevista dalle *Guidelines on Conditionality* del 2002, ha fatto sì che si creasse un rapporto tra l'organizzazione e lo Stato beneficiario dei prestiti non più improntato (come accaduto in passato nei casi del Messico, della Russia e dell'Argentina) sulla conclusione di un unico *arrangement* per la concessione dei prestiti, bensì su un articolato rapporto giuridico fondato anche su ulteriori accordi (sempre informali) inerenti la condizionalità come le *Letters of Intent* (LOI), i *Memoranda on Economic and Financial Policies* (MEFP) e i *Technical Memoranda of Understanding* (TMU). Il complesso di questi strumenti giuridici, ha fatto sorgere forti dubbi circa la loro informalità in quanto parte della dottrina ha sottolineato

come, pur non essendo essi atti formalmente vincolanti, possano essere considerati trattati *de facto* in virtù delle obbligazioni specifiche in essi contenute che nella pratica vincolano lo Stato beneficiario all'applicazione delle misure di condizionalità. Oltre alle problematiche relative all'inquadramento giuridico degli accordi in virtù dei quali vengono concessi i prestiti del Fondo Monetario Internazionale, la criticità principale riguarda la persistente assenza, almeno fino all'elaborazione dei *Guiding Principles on Foreign Debt* del 2012, di fattori non economici nella gestione delle crisi del debito sovrano. L'attenzione sul tema è aumentata recentemente, atteso che durante la crisi del 2008-2010, in seguito all'intervento congiunto del Fondo Monetario Internazionale e dell'Unione europea in alcuni Stati europei (Spagna, Portogallo, Grecia, Italia e Irlanda), gli *standard* di tutela dei diritti umani sono stati fortemente compressi a causa delle misure di condizionalità imposte agli Stati beneficiari da queste due organizzazioni internazionali. Le politiche adottate negli Stati beneficiari dei prestiti, in ossequio alla condizionalità imposta nei *Memoranda of Understanding*, infatti, in alcuni casi hanno seriamente compromesso il rispetto dei diritti umani riconosciuti dai trattati internazionali in materia. Le misure regressive poste in essere durante la crisi del 2008-2010, soprattutto in Grecia e Portogallo, hanno portato a un'eccessiva limitazione dei diritti umani che in alcuni casi si è addirittura tradotta in una violazione di quei *minimum core standards* (vale a dire *standards* minimi di tutela di determinati diritti come il diritto alla vita, alla salute, al lavoro e all'istruzione) che la dottrina individua come intangibili e non economicamente condizionati. L'intervento congiunto del Fondo Monetario Internazionale e dell'Unione europea in occasione della crisi del debito sovrano in Europa, ha destato forti dubbi circa la legittimità sia alla luce del diritto interno che del diritto internazionale, delle misure di *austerity*. In relazione a queste ultime ci si è interrogati sulla seconda questione oggetto del presente elaborato: la compatibilità delle misure di *austerity* con i diritti umani e l'eventuale responsabilità delle organizzazioni internazionali che abbiano determinato una violazione dei diritti umani. Tale problematica non è di facile soluzione poiché la responsabilità internazionale delle organizzazioni

internazionali è molto più discussa in dottrina rispetto a quella degli Stati. Nel terzo capitolo si è, pertanto, analizzata questa tematica dapprima in termini generali per poi osservare quale sia la responsabilità delle organizzazioni internazionali per la violazione dei diritti umani. Ciò si è reso necessario in quanto l'elemento controverso della responsabilità delle organizzazioni internazionali è costituito dal fatto che, essendo esse composte da Stati e, quindi, espressione di una volontà "mediata", non è sempre agevole individuare il confine tra l'attribuzione di una condotta ai singoli Stati membri oppure all'organizzazione come, del resto, non è semplice individuare un responsabile nella misura in cui le organizzazioni internazionali e gli Stati (non necessariamente membri) concorrono a porre in essere un illecito internazionale. Queste problematiche relative al regime della responsabilità delle organizzazioni internazionali sono state parzialmente risolte dai *Draft Articles on Responsibility of International Organizations* del 2011 con i quali la Commissione di Diritto Internazionale ha codificato le norme già esistenti in tema di responsabilità delle organizzazioni internazionali. Tale *corpus* normativo, sebbene sia un atto non formalmente vincolante, è sicuramente dichiarativo del diritto internazionale generale e, dunque, di riferimento a livello sostanziale. Esso ha chiarito innanzitutto il regime di responsabilità internazionale delle organizzazioni internazionali e ha, inoltre, previsto norme di coordinamento per quanto riguarda la responsabilità concorrente delle organizzazioni internazionali e degli Stati (norme speculari, peraltro, sono contenute nei *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* del 2001). I *Draft Articles on Responsibility of International Organizations* hanno chiarito che un'organizzazione internazionale può essere ritenuta responsabile ogni qualvolta: fornisca aiuto o assistenza nella commissione di un illecito internazionale (art. 14); eserciti un potere di direzione e/o controllo sulla commissione di un illecito internazionale da parte di un altro soggetto di diritto internazionale (art. 15); obblighi coattivamente uno Stato o un'altra organizzazione internazionale a commettere un illecito internazionale (art. 16). Per quanto riguarda il Fondo Monetario Internazionale e l'Unione europea, appare più verosimile ascrivere una

responsabilità per aiuto o coercizione nella commissione di un illecito internazionale, piuttosto che una responsabilità legata all'esercizio di un potere di direzione e controllo, poiché quest'ultima forma di contributo causale alla commissione di un illecito sembra essere più vicina all'attività dell'ONU nelle operazioni militari, piuttosto che all'attività di finanziamento posta in essere dal Fondo e dall'Unione. Ciononostante, mentre per quanto riguarda l'aiuto e/o assistenza nella commissione dell'illecito, tale apporto dell'organizzazione potrebbe derivare da qualsiasi suo atto (vincolante o meno) e, dunque, la responsabilità di Fondo e Unione potrebbe essere più facilmente configurabile; per quanto riguarda la coercizione, occorrerebbe un atto vincolante delle sopracitate organizzazioni internazionali le quali, per l'appunto, dovrebbero obbligare lo Stato ad applicare le politiche di austerità contenute nei *Memoranda of Understanding*, determinando una violazione dei diritti umani. Tale strada potrebbe essere seguita solo nella misura in cui, come si accennava in precedenza, si aderisca all'orientamento dottrinale che ritiene che il complesso degli accordi in base ai quali vengono erogati i finanziamenti agli Stati costituisca un trattato *de facto* e, pertanto, abbia natura vincolante. Quanto appena osservato porta a chiedersi se e in che modo le organizzazioni internazionali finanziarie possano essere ritenute responsabili per la violazione dei diritti umani conseguente all'applicazione delle misure di *austerity*. La necessità di fornire una risposta a quest'interrogativo nasce dall'attività di alcuni organi internazionali per la tutela dei diritti umani come l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, il Comitato Sociale Europeo, nonché di alcune organizzazioni internazionali come l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), che hanno evidenziato come le misure di *austerity* imposte dal Fondo Monetario Internazionale e dall'Unione europea negli Stati europei nel corso della crisi del 2008-2010 hanno violato quei *core minimum standards* che la dottrina riconosce come intangibili, non economicamente condizionati e di rango consuetudinario. Sebbene, infatti, sia ammesso che la tutela dei diritti degli individui durante le crisi economiche possa subire delle

compressioni a causa del loro condizionamento economico in base al quale gli Stati sono tenuti a garantire i diritti umani in ragione delle loro disponibilità economiche, la dottrina internazionalistica sui diritti umani ha individuato un nucleo essenziale di diritti (il diritto alla vita, al lavoro e all'istruzione) la cui tutela non può scendere al di sotto di determinati *standard* poiché, al di sotto di tale soglia di tutela, verrebbe meno la dignità dell'individuo che lo Stato e le organizzazioni internazionali devono garantire in ogni caso. Questa circostanza si è verificata, in particolare in Grecia, in occasione dell'applicazione delle misure di *austerity* negli Stati europei durante la crisi del 2008-2010, come testimoniato sia da quanto rilevato dai sopracitati organi internazionali di tutela dei diritti umani, sia dalle corti costituzionali di alcuni Stati (in particolare Grecia e Portogallo) le quali hanno dichiarato illegittime le norme interne che recepivano i *Memoranda of Understanding*, poiché le misure di austerità in esse contenute violavano i diritti essenziali dell'individuo riconosciuti dalla costituzione. L'accertamento di una violazione degli *standard* minimi di tutela dei diritti umani certamente può far sorgere la responsabilità dello Stato sia innanzi alle corti interne sia innanzi alle corti internazionali competenti *ratione materiae* a giudicare sulle violazioni dei diritti umani come, ad esempio, la Corte EDU (ovviamente limitatamente alla sua competenza *ratione loci*). Discorso diverso deve essere fatto per le organizzazioni internazionali, per le quali, come detto, può essere prospettata una responsabilità esclusiva nei confronti dello Stato beneficiario dei prestiti solo nei casi di coercizione alla commissione di un illecito internazionale, quale la violazione dei diritti umani in occasione dell'applicazione dei programmi di *austerity*. Negli altri casi di aiuto e/o assistenza nella commissione di un illecito internazionale, l'organizzazione internazionale risponderebbe insieme allo Stato, in maniera concorrente, nei confronti degli individui i cui diritti siano stati violati.

La responsabilità delle organizzazioni finanziarie internazionali, dunque, deve essere valutata non solo in astratto ma anche in concreto, esaminando i rimedi giurisdizionali esperibili su tre distinti livelli: quello internazionale; quello interno; e infine, ma solo limitatamente all'Unione europea, quello europeo.

Per quanto riguarda il piano internazionale, il Fondo Monetario Internazionale non potrebbe essere citato innanzi alla Corte Internazionale di Giustizia dallo Stato beneficiario dei prestiti per essere stato costretto a commettere un illecito internazionale perché, sebbene sia configurabile *ratione materiae* la competenza della Corte Internazionale di Giustizia sulla base del disposto dell'art. 36 del suo Statuto, essa difetterebbe della competenza *ratione personae* in quanto lo *ius standi in iudicio* delle organizzazioni internazionali innanzi alla Corte Internazionale di Giustizia è consentito solo relativamente alla competenza consultiva e non anche a quella giurisdizionale. Non è escluso, comunque, che gli Stati beneficiari dei prestiti possano avere interesse ad adire la Corte Internazionale di Giustizia al fine di richiedere un parere circa la natura vincolante del complesso di accordi che regolano i prestiti agli Stati in dissesto e, conseguentemente, accertare anche la coercizione posta in essere dall'organizzazione internazionale. Ciò, sebbene non possa portare a una condanna delle organizzazioni internazionali coinvolte nella violazione delle norme sui diritti umani, potrebbe comunque essere un passo in avanti importante per il riconoscimento della natura vincolante degli accordi di prestito tra le organizzazioni finanziarie internazionali e gli Stati beneficiari, contribuendo a risolvere il dibattito dottrinale in corso.

Dal punto di vista dei rimedi offerti dall'ordinamento interno, le organizzazioni internazionali possono essere citate dagli individui (anche da gruppi o enti rappresentativi, associazioni ecc.) innanzi alle corti interne degli Stati beneficiari dei prestiti, nella misura in cui esse abbiano concorso con lo Stato alla violazione dei diritti umani, prestando il loro aiuto e/o la loro assistenza. Questo rimedio, tuttavia, trova un limite nell'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile a mente della quale le organizzazioni internazionali, al pari degli Stati, sono ammesse a godere dell'immunità dalla giurisdizione civile e, dunque, non potrebbero essere citate dagli individui innanzi alle corti interne al fine di accertare la violazione dei diritti umani. L'uso del condizionale in questo caso è d'obbligo poiché, a ben vedere, la dottrina, la giurisprudenza internazionale e la giurisprudenza interna, con il passare del tempo, hanno seguito sempre di più la

teoria dell'immunità funzionale rispetto alla teoria dell'immunità assoluta dalla giurisdizione, soprattutto nei casi in cui l'organizzazione internazionale (come il Fondo Monetario Internazionale) non sia dotata di un organo interno di risoluzione delle controversie terzo e imparziale. Alla luce di tale cambio di orientamento rispetto al passato, nonostante sul punto permangano forti contrasti sia in dottrina sia in giurisprudenza, non è affatto escluso che un'organizzazione internazionale possa essere citata innanzi a una corte interna e, conseguentemente all'accertamento della sua responsabilità, possa essere condannata a risarcire gli individui per la violazione dei loro diritti umani. Tale ipotesi, comunque, ancorché configurabile, non può essere confermata con certezza poiché vi sono ancora forti divisioni in dottrina e la prassi giurisprudenziale (internazionale e interna) sul punto è ancora molto difforme.

Per quanto attiene all'ultimo piano, quello europeo, la Commissione Europea e la Banca Centrale Europea (istituzioni che insieme al Fondo Monetario Internazionale costituiscono la c.d. *troika*) potrebbero essere citate dagli Stati beneficiari dei prestiti innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea solo nella misura in cui essi abbiano usufruito del MESF, il cui Regolamento istitutivo sancisce esplicitamente che le condizioni cui sono subordinati i prestiti sono decise dalla Commissione in consultazione con la BCE. La Corte di Giustizia dell'Unione europea, pertanto, sarebbe competente a giudicare eventuali violazioni della Carta di Nizza conseguenti all'applicazione delle misure di *austerità* e potrebbe condannare la Commissione e la BCE al risarcimento in favore degli Stati beneficiari dei prestiti. Orbene, quanto appena detto potrebbe applicarsi a Stati come l'Irlanda o il Portogallo che hanno beneficiato dei prestiti concessi ai sensi del MESF ma non alla Grecia in quanto lo Stato ellenico ha avuto accesso al credito dapprima tramite accordi bilaterali con gli Stati membri dell'Unione europea e successivamente tramite il MES e il *Fiscal Compact*, rispettivamente un'organizzazione internazionale e un trattato internazionale e, in quanto tali, non soggetti al diritto dell'Unione. La Grecia tutt'al più potrebbe citare gli altri Stati membri dell'Unione europea per violazione del principio di leale cooperazione enunciato dall'art. 4, par.

3 TUE<sup>374</sup>. Per quanto riguarda gli individui, invece, atteso che la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha dichiarato irricevibili i loro ricorsi poiché carenti di legittimazione attiva (in quanto i ricorrenti non erano direttamente interessati dai provvedimenti dell'Unione) essi potrebbero adire le corti interne, le quali dovrebbero conseguentemente rimettere in via pregiudiziale la questione alla Corte di Giustizia dell'Unione europea affinché essa possa giudicare sulla violazione delle disposizioni della Carta di Nizza. Questo meccanismo, seppure possa fornire un rimedio giurisdizionale agli individui, appare comunque molto macchinoso e certamente assoggetta la tutela dei soggetti ricorrenti a notevoli lungaggini processuali.

Alla luce delle considerazioni sinora svolte, appare evidente che il regime di responsabilità delle organizzazioni finanziarie internazionali per la violazione delle norme in materia di diritti umani conseguente all'applicazione delle misure di austerità risulta essere ancora “oscuro” e molto controverso. Sicuramente quanto analizzato nel presente scritto evidenzia molteplici lacune sia nella risoluzione delle crisi del debito sovrano estero, sia nella tutela giurisdizionale dei soggetti lesi dalle misure di *austerity*. Se per quanto riguarda gli strumenti di risoluzione delle crisi del debito sovrano sono stati fatti dei passi in avanti, in quanto la Comunità internazionale ha cominciato a seguire un approccio *human-rights based* che si spera possa contribuire in futuro a una gestione più sostenibile delle crisi e ad evitare la ricaduta degli effetti delle politiche di condizionalità sulla tutela dei diritti umani delle popolazioni coinvolte, dall'altro lato, è difficile accertare e far valere la responsabilità delle organizzazioni internazionali per le conseguenze derivanti dall'imposizione di misure di *austerity*, eccezion fatta forse per l'Unione europea che, come osservato, è soggetta ad obblighi più stringenti ed è dotata, peraltro, di un organo giurisdizionale interno terzo e imparziale. Proprio la mancanza di un simile organo nel Fondo Monetario Internazionale e, in parte anche nell'ambito del gruppo della Banca Mondiale<sup>375</sup>, rende più complessa la tutela dei soggetti lesi dalle

---

<sup>374</sup> L.S. ROSSI, *op.cit.*

<sup>375</sup> Sia l'*Inspection Panel*, sia il *Compliance Advisory Ombudam* sono competenti a giudicare unicamente che l'operato delle istituzioni del gruppo della Banca Mondiale agiscano

violazioni dei diritti umani che possono essere conseguenza del loro operato, soprattutto per gli Stati che, come visto, rimarrebbero privi di una tutela giurisdizionale. Per quanto riguarda gli individui, invece, accertato che potrebbero ricorrere alle corti interne, resta comunque il rischio che tale tutela possa essere inefficace a causa dei dubbi che permangono in materia di immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile.

Le soluzioni a queste problematiche sono molteplici. Da un lato, infatti, sicuramente quanto accaduto nelle crisi del debito sovrano passate dovrà portare a un ripensamento dei meccanismi di *accountability* dei soggetti che intervengono nella risoluzione delle crisi del debito sovrano estero degli Stati, magari attraverso l'istituzione di un apposito organo di controllo che vagli preliminarmente l'impatto delle misure di condizionalità sui diritti umani delle popolazioni coinvolte. Dall'altro lato, invece, è auspicabile che sia previsto a livello internazionale un rimedio giurisdizionale per la risoluzione delle eventuali controversie. Ciò potrebbe essere attuato tramite l'istituzione di un tribunale arbitrale *ad hoc* composto da esperti, che possa giudicare sull'operato delle organizzazioni finanziarie internazionali nella risoluzione delle crisi del debito sovrano estero e sulla sua *compliance* con i diritti umani. Un'altra soluzione, proposta peraltro da parte della dottrina<sup>376</sup>, che probabilmente sarebbe in grado di garantire un efficace bilanciamento degli interessi economici e dei diritti umani, è l'istituzione di una *international insolvency court* competente (al pari di un tribunale fallimentare interno) a giudicare sull'eventuale insolvenza di uno Stato, garantendo la tutela di tutti gli interessi pubblici che sono coinvolti nelle crisi del debito sovrano estero. La creazione di un organo giurisdizionale internazionale permanente come una *international insolvency court* potrebbe costituire una soluzione valida al problema del bilanciamento tra interessi economici e diritti umani in quanto creerebbe una forma di responsabilità internazionale relativa alla gestione delle crisi del debito

---

conformemente al proprio mandato. F. MARRELLA, A. VETTOREL, *Banca mondiale e diritti umani: il ruolo dell'Inspection Panel*, in L. MANDERIEUX, M. VELLANO (a cura di), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017, p. 39-55.

<sup>376</sup> Cfr. J. STIGLITZ, *op. cit.*

sovrano che fungerebbe altresì da valido deterrente all'applicazione delle misure di *austerity*.

In definitiva, la speranza è che, nella gestione e risoluzione delle crisi del debito sovrano estero future, non vengano più ripetuti gli errori del passato e che, preso atto dell'impatto delle misure di austerità sulle popolazioni e del fatto che esse nella maggior parte dei casi non risolvono il problema del debito sovrano estero, generando un "effetto vortice" per lo Stato insolvente, la Comunità internazionale cominci a ripensare le politiche di rifinanziamento degli Stati in difficoltà in modo da favorirne la crescita e renderne sostenibile il debito sovrano estero, in modo tale da non far ricadere gli errori del passato sulle generazioni future.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **MONOGRAFIE**

- ACCONCI P., *Tutela della Salute e Diritto Internazionale*, Padova, 2011
- ADINOLFI G., VELLANO M. (a cura di), *la crisi del debito sovrano degli stati dell'area euro: profili giuridici*, Torino, 2013
- ANDREASSEN B.A., SANO H.O. e MCLNERNEY-LANKFORD S.A. (a cura di), *Research methods in human rights: a handbook*, Cheltenham, 2017
- ANTONINI L. (a cura di), *La domanda inevasa. Dialogo tra economisti e giuristi sulle dottrine economiche che condizionano il sistema giuridico europeo*, Bologna, 2016
- AUFRICHT H., *The International Monetary Fund- Legal Basis, Structure, Functions*, London, 1964
- BALLARINO T., *Diritto internazionale pubblico*, Padova, 2014
- BARROS A.S., *Governance as Responsibility: Member States as Human Rights Protectors in International Financial Institutions*, Cambridge, 2019
- BARROS A.S., RYNGAERT C. e WOUTERS J. (a cura di), *International Organizations and Member State Responsibility*, Amsterdam, 2016
- BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione Europea per la Tutela dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali*, Padova, 2001
- BARTOLONI M.E., CALIGIURI A. e UBERTAZZI B. (a cura di), *L'Unione europea e la riforma del governo economico della zona euro*, Napoli, 2013
- BELLONI R., MOSCHELLA M. e SICURELLI D. (a cura di), *Le organizzazioni internazionali: struttura, funzioni, impatto*, Bologna, 2013, pp. 109-127.
- BIN R., PITRUZZELLA G., *Diritto Costituzionale*, XII edizione, Torino, 2011
- BIRD G., ROWLANDS D., *The International Monetary Fund: Distinguishing Reality from Rhetoric*, Cheltenham, 2016
- BONET PÉREZ J., ALIJA FERNÁNDEZ R.A. (a cura di), *La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la sociedad internacional del siglo XXI: una aproximación jurídica desde el Derecho internacional*, Barcellona, 2016

- BRUUN N., LÖRCHER K. e SCHÖMANN I. (a cura di), *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford, 2014
- CANNIZZARO E., *Diritto internazionale*, IV Ed., Torino, 2018
- CAFARO S., *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods: analisi critica, processi di revisione in atto e proposte di riforma*, Torino, 2012
- CAPOTORTI F., *Corso di Diritto Internazionale*, Milano, 1995
- CARACCIOLLO I., MONTUORO U. (a cura di), *L'evoluzione del peacekeeping : il ruolo dell'Italia*, Torino, 2017
- CARBONE S.M., LUZZATTO R. e SANTA MARIA A. (a cura di), *Istituzioni di Diritto Internazionale*, II Ed., Torino, 2003
- CARREAU D., *Le Fonds Monétaire International*, Parigi, 1970
- CARREAU D., *Le Système Monétaire International: Aspects Juridiques*, Parigi, 1972
- CARREAU D., JUILLARD P., *Droit International Économique*, 5<sup>e</sup> edition, Dalloz, 2013
- CASSESE S., *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, VII Ed., Bari, 2002
- CELOTTO A., *L'Europa dei Diritti. Commento alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea*, Bologna, 2001
- CHOWDHURY S.R., DENTERS E. e DE WAART P.J.I.M. (a cura di), *The Right to Development in International Law*, Dordrecht, 1992
- CIVITARESE MATTEUCCI S., HALLIDAY S., *Social rights in Europe in an age of austerity*, New York, 2018
- CLAPHAM A., *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford, 2006
- CLAPP J., WILKINSON R. (a cura di), *Global Governance, Poverty and Inequality*, London, 2010
- COLLINS H., *Marxism and the Law*, Oxford, 1982
- CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, XI Ed., Napoli, 2018
- COPELOVITCH M.S., *The International Monetary Fund in the Global Economy, Banks, Bonds and Bailouts*, Cambridge, 2010
- CORTES MARTIN J.M., *Las organizaciones internacionales: codificación y desarrollo progresivo de su responsabilidad internacional*, Sevilla, 2008

- COTTIER T., LASTRA R.M., TIETJE C., SATRAGNO L. (a cura di), *The Rule of Monetary Affairs*, Cambridge, 2014
- COUNTOURIS N., FREEDLAND M. (edited by), *Resocializing Europe in a time of crisis*, Cambridge, 2013
- CRAWFORD J., *State Responsibility: The General Part*, Cambridge 2013
- CRAWFORD J., PELLET A., OLLESON S. (a cura di), *The Law of International Responsibility*, Oxford 2010
- CRIDDLE J.E. (a cura di), *Human rights in emergencies*, New York, 2016
- DA ROLD V., *La Grecia ferita: cronaca di un waterboarding spietato*, Trieste, 2015
- DEL VECCHIO A., *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2009
- DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Napoli, 2012
- DENTERS E., *Law and policy of IFM conditionality. Legal aspects of International Organizations*, The Hague, 1996
- DENTERS E., VITERBO A., *International Monetary Fund*, Alphen ann den Rijn, 2013
- DI BENEDETTO S. (a cura di), *Studi di Diritto Internazionale dell'Economia*, Roma, 2012
- DI STEFANO A., R. SAPIENZA R. (a cura di), *La tutela dei diritti umani e il diritto internazionale*, Napoli, 2012
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO M., *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, 1999
- DISCROLL D., *What is the International Monetary Fund?*, Washington D.C., 1997
- DRAETTA U., *Principi di Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, II Ed., Milano, 2006
- DRAETTA U. E FUMAGALLI MERAVIGLIA M., *Il diritto delle Organizzazioni Internazionali- parte speciale-*, III Edizione, Milano, 2011
- ESTRELLA DE NORIEGA A., *Legal foundations of EU economic governance*, Cambridge, 2018

- FENWICK C., NOVITZ T. (a cura di), *Human Rights at Work: Perspectives on Law and Regulation*, Oxford, 2010
- FLUMME W. (a cura di), *International Law and Economic Order: Essays in Honour of P.A. Mann on the Occasion of his 70<sup>th</sup> Birthday*, Monaco, 1977
- FOCARELLI C., *La Persona Umana nel Diritto Internazionale*, Bologna, 2013
- FRANCIONI F. (a cura di), *Environment, Human Rights and International Trade*, Oxford, 2001
- GAILLARD N., *A Century of Sovereign Rating*, New York, 2012
- GALGANO G., MARRELLA F., *Diritto e Prassi del Commercio Internazionale*, Verona, 2010
- GAUDER L.F., *The Administration of Debt Relief by International Financial Institutions: a Legal Reconstruction of the HIPC Initiative*, Heidelberg, 2009
- GIANVITI F., *Economic, Social and Cultural Rights and the International Monetary Fund, paper presented at the Seminar “Current Developments in Monetary and Financial Law”*, Washington D.C. 2002,
- GOLD J., *the Stand- by Arrangements of the International Monetary Fund: a Commentary on their Formal, Legal, and Financial Aspects*, Washington D.C., 1970
- GRIECO J., IKENBERRY G.J. e MASTANDUNO M., *Introduction to international relations: perspectives, connections, and enduring questions*, Londra, 2019
- GRÜNFELD F., HUIJBOOM A., *The Failure to Prevent Genocide in Rwanda The Role of Bystanders*, Leiden, 2007
- GUITIAN M., *Fund conditionality: evolution of principles and practices*, New York, 1981
- HAJNAL P.I., *The G8 System and the G20- Evolution, role and documentation*, Burlington (USA), 2008
- HENNING C.R., *Tangled Governance, International Regime Complexity, the Troika, and the Euro Crisis*, Oxford, 2017
- HERDEGEN M., *Principles of International Economic Law*, 2<sup>nd</sup> Ed., Oxford, 2016

- HERRMANN C., DORNACHER C., *International and European monetary law: an introduction*, Cham, 2017
- HICKS C., *The trial of Hissène Habré: how the people of Chad brought a tyrant to justice*, Londra, 2018
- HINOJOSA- MARTINEZ L.M., BENYETO PEREZ J.M. (a cura di), *European banking union: the new regime*, Alphen aan den Rijn, 2015
- HODSON D., *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, New York, 2011, p. 12 ss.
- HORSEFIELD J.K. (a cura di), *The International Monetary Fund 1945-1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation*, vol. II, Washington D. C., 1969
- HURD I., *International Organizations: Politics, Law and Practice, 4th Ed.*, Cambridge, 2021
- JACKSON J.H., DAVEY W.J. e SYKES JR A.O., *Legal Problems of International Economic Relations*, St. Paul, Minn., 2002
- KLABBERS J. e WALLEND AHL A. (a cura di), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Cheltenham, 2011
- KOLB R.W., *Sovereign debt: from safety to default*, New York, 2011
- LA GUARDIA A., *Unhappy Union: how the euro crisis - and Europe - can be fixed*, New York, 2014
- LA ROSA S., MARTUCCI F. e DUBOUT E. (a cura di), *L'Union européenne et le fédéralisme économique: discours et réalités*, Bruxelles, 2015
- LANOVOY V., *Complicity and its Limits in the Law of International Responsibility*, Oxford, 2016
- LASTRA R.M., *Legal Foundations of International Monetary Stability*, Oxford, 2006
- LHONÉAUX E.- VASSILOPOULOS C.A., *The European Stability Mechanism Before the Court of Justice of the European Union, - Comments on the Pringle Case*, Cham-Heidelberg-New York-Dordrecht-London, 2014, p. 55 ss
- LIGUSTRO A., PICONE P. (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia: liber amicorum in onore di Paolo Picone*, Napoli, 2011

- LITMANN W.P., CARSON T.N. (a cura di), *Sovereign Wealth Funds*, New York, 2009
- LOWENFIELD A.F., *International Economic Law, Second Edition*, Oxford, 2007
- LUZI M., *Protagonisti della Globalizzazione: Nuovi Attori Politici nelle Relazioni Internazionali: il Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e WTO*, Roma, 2008
- MANDERIEUX L., VELLANO M. (a cura di), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017
- MARRELLA F., *Diritto e prassi del commercio internazionale*, II Ed., Verona, 2020
- MASON E.S., ASHER R.E., *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington, 1973
- MAURO M.R. (a cura di), *L'Europa tra sfide economiche e garanzie dei diritti dei cittadini*, Campobasso, 2015
- MAURO M.R., *Diritto Internazionale dell'Economia Teoria e Prassi delle Relazioni Economiche Internazionali*, Napoli, 2019
- MAURO M.R., PERNAZZA F., *Il debito sovrano tra tutela del credito e salvaguardia della funzione dello Stato*, Napoli, 2014
- MEGLIANI M., *Debitori Sovrani e Obbligazionisti Esteri*, Milano, 2009
- NARLIKAR A., DAUNTON M. e STERN R.M. (a cura di), *World Trade Organization*, Oxford, 2012
- NOLKAEMPER A., PLAKOKEFALOS I. (a cura di), *Principles of Shares Responsibility in International Law: An Appraisal of the State of the Art*, Cambridge, 2014
- OLESTI RAYO A. (a cura di), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Madrid, 2013
- ORLANDI M., *Lezioni di Diritto Internazionale dell'Economia*, Napoli, 2009
- PALOMBINO F.M., *Il Diritto all'Acqua. Una Prospettiva Internazionalistica*, Firenze- Milano, 2017
- PALOMBINO F.M., *Introduzione al Diritto Internazionale*, Bari- Roma, 2019
- PANEBIANCO M., MARTINO G., *Elementi di Diritto dell'Organizzazione Internazionale*, Milano, 1997
- PAZARTZIS P., MERKOURIS P., *Permutations of Responsibility in International Law*, Nijhof, 2019

- PEASE K.K.S., *International Organizations, Perspectives on Global Governance*, 6th Ed., New York- Londra, 2019
- PENNETTA P., CAFARO S., DI STASI A, INGRAVALLO I., MARTINO G. e NOVI C., *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Padova, 2018
- PINESCHI L., *la tutela internazionale dei diritti umani: norme, garanzie e prassi*, Milano, 2006
- PORRO G. (a cura di), *Studi di Diritto Internazionale dell'Economia*, Torino, 2006
- PUSTORINO P., *L'interpretazione della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo nella prassi della Commissione e della Corte di Strasburgo*, Napoli, 1998
- PUSTORINO P., *Lezioni di tutela internazionale dei diritti umani*, Bari, 2019
- RAGAZZI M. (a cura di), *Responsibility of International Organizations: essays in memory of Sir Ian Brownlie*, Leiden, 2013
- REINALDA B., VERBEEK B. (a cura di), *Decision making within international organizations*, Londra, 2004
- REY J.J., DUTRY J., *Institutions Économiques Internationales*, 3<sup>e</sup> edition, Bruxelles, 2001
- RIDOLA P., *Diritto Comparato e Diritto Costituzionale Europeo*, Torino, 2010
- ROESSLER F., *Law, De Facto Agreements and Declarations of Principles in International Economic Relations*, in *German Yearbook of International Law*, Vol. 27, 1978
- ROGERS C., *The IMF and European Economies, Crisis and Conditionality*, New York, 2012
- RONZITTI N., *Introduzione al Diritto Internazionale*, III Ed., Torino, 2009
- SACCUCCI A., *La responsabilità internazionale dello Stato per violazioni strutturali dei diritti umani*, Napoli, 2018
- SALDA A.C.M., *The International Monetary Fund*, in *International Organizations Series*, Vol. IV, Oxford, 1992
- SANDS P., KLEIN P., BOWETT'S, *Law of International Institutions*, Londra 2009
- SANTA MARIA A., *Il Diritto Internazionale dell'Economia*, Torino, 2011

- SCHERMERS H.G., BLOKKER N.M., *International Institutional Law (unity within diversity)*, V Ed., Leiden, 2011
- SCHLITZER G., *Il fondo monetario internazionale*, Bologna, 2004
- SCISO E., *Appunti di Diritto Internazionale dell'Economia*, Seconda Edizione, Torino, 2012
- SCISO E., *Accountability, transparency and democracy in the functioning of Bretton Woods Institutions*, Torino, 2017
- SEIDL- HOHENVELDERN I., *International Economic Law, 3<sup>rd</sup> Revised Edition*, The Hague, 1999
- SPAGNUOLO A., SALUZZO S. (a cura di), *La responsabilità degli stati e delle organizzazioni internazionali: nuove fattispecie e problemi di attribuzione e di accertamento*, Milano, 2017
- SPERDUTI G., *l'Individuo nel diritto internazionale*, Milano, 1950
- STANGOS P., DELIYANNI-DIMITRAKOU C. (a cura di), *Hommage à Jean-Michel Belorgey: parcours en Europe sociale, à bord du Comité européen des droits sociaux*, Atene, 2017
- STROZZI G., MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione europea, Parte istituzionale*, V Ed. Torino, 2011
- TAMS C.J., SCHILL S.W., HOFMANN R. e ASTERITI A. (a cura di), *International investment law and the global financial architecture*, Cheltenham, 2017
- TANZI A., *Introduzione al Diritto Internazionale Contemporaneo*, VI. Ed., Padova, 2019
- TENNEY S., HUMPHREYS N.K., *International Monetary Fund, Third Ed.*, Lanham, 2011
- TONOLO SACCO S., PASCALE G. (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, 2020
- TOSATO G.L., *Contributi allo studio del diritto internazionale dell'economia*, Rimini, 1993
- TREVES T., *Diritto Internazionale- Problemi Fondamentali*, Milano, 2005
- VILLANI U., *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, III Ed., Bari, 2013

- VIRZO R., *Vertici Internazionali*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali V, Milano, 2012
- VITERBO A.M., *Sovereign debt restructuring: the role and limits of public international law*, Torino, 2020
- VREELAND J.R., *The International Monetary Fund- Politics of Conditional Lending*, New York, 2007
- VUKAS B., ŠOŠIĆ T.M. (a cura di) *International Law: New Actors, New Concepts- Continuing Dilemmas*, *Liber Amicorum Božidar Bakotić*, Leiden, 2011
- WAIBEL M., *Sovreign defaults before International Courts and Tribunals*, Cambridge, 2011
- YUEH L. (a cura di), *The Law and Economics of Globalisation- New Challenges for a World in Flux*, Cheltenham-Northampton, 2009
- ZANGHÌ C., *La protezione internazionale dei diritti dell'uomo*, Torino, 2002
- ZANGHÌ C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2007
- ZANGHÌ C., PANELLA L. (a cura di), *Ordine internazionale e diritti umani*, Napoli, 2017

#### **ARTICOLI E ALTRI CONTRIBUTI**

- AHLBORN C., *The Rules of International Organizations and the Law of International Responsibility* in *International Organizations Law Review*, Vol. 8, 2011, p. 397 ss
- AHMED S., SUKAR A., *Special Issue: Is there a need for Reforms in IMF? A Critical Evaluation of IMF History*, in *Management and Economics Research Journal*, Vol. IV, Issue No. 1, 2018, p. 60–66.
- ALEXASHENKO R., *The Collapse of the Soviet Fiscal System: What Should Be Done?*, in *Review of Economies in Transition* No. 4/1992 del 13 luglio 1992, Helsinki, p. 13 ss.
- ALSTON P., *Core Labour Standards and the Transformation of the International Labour Rights Regime*, in *European Journal of International Law*, Vol. XV, 2004, p. 457 ss.

- ATIK J., *From 'no Bailout' to the European Stability Mechanism*, in *Fordham International Law Journal*, Vol. XXXIX, 2016, p. 1201-1221.
- BABB S.L., CARRUTHERS B.G., *Conditionality: Forms, Function, and History*, in *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 4, 2008, pp. 13-29
- BARGIGGIA A., *Conditionality Measures within the Euro Area Crisis: A Challenge to the Democratic Principle?*, in *Cambridge journal of international and comparative law*, Vol. IV, No. 2, 2015, p. 268-288.
- BOERI C., *How to Solve Argentina's Debt Crisis: Will the IMF Plan Work?*, in *Chicago Journal of International Law*, Vol. 4, No. 1, 2003, p. 245-255.
- BOHOSLAVSKY J.P., *Debt Crisis and Austerity in the EU: Human Rights matter*, in *Journal européen des droits de l'homme*, Vol. X, No. 2, 2017, p. 81-107
- BROCHES A., *International Legal Aspects of the Operations of the World Bank*, *Collected Courses of The Hague Academy of International Law 98/1959*, p 339-355
- BUTENSKY J., *Tango or Sirtaki: The Argentine and Greek Dance with Sovereignty and a Multilateral Sovereign Debt Restructuring Framework*, in *Boston University International Law Journal*, 2017, Vol. XXXV, Issue No. 157, p. 174 ss
- CISOTTA R., GALLO D., *Il Tribunale costituzionale portoghese, i risvolti sociali delle misure di austerità ed il rispetto dei vincoli internazionali ed europei*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. VI, No. 2, 2013, p. 465-480
- CLIMIE C., *The European Stability Mechanism and The IMF: from Enhanced Cooperation to Embedded Supervisor*, in *Review of European and Russian Affairs*, Vol. 12, Issue No. 1, 2018, pp. 2-15
- CONRAD L.S., *The Legal Nature and Social Effects of IMF Stand-by Arrangements*, in *Wisconsin International Law Journal*, vol. VII, n. 2, 1988-1989, p. 407-422.
- COSIO PASCAL E., *The Emerging Of A Multilateral Forum For Debt Restructuring: The Paris Club*, In *United Nation Conference on Trade and Development-Discussions Papers*, No. 192 November 2008

- DE SENA P. , *International Monetary Fund, World Bank and respect for human rights: a critical point of view*, in *Italian Yearbook of International Law*, Vol. XX, 2011, pp. 247-274
- DORDIC., *Profili giuridici dell'attività di sostegno finanziario del Fondo Monetario Internazionale: le nuove linee-guida sulla condizionalità*, in *Diritto del commercio internazionale: pratica internazionale e diritto interno*, Vol. XVI, No. 4, 2002, p. 863-899
- DRAGO L.M., *The American Journal of International Law*, Vol. 1, No. 3, luglio 1907
- DREHER A., STURM J.E. e VREELAND J.R., *Politics and IMF Conditionality*, in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 59 (I), 2015, pp. 120-148
- EAGLETON C., *International Organizations and the Law of Responsibility*, in *Recueil des cours*, Vol. 76, 1950
- EXNER E., *The Soviet Union and the International Monetary Fund*, in *The American Journal of International Law*, Vol. 40, No. 3 (Jul., 1946), Cambridge, p. 639 ss
- FAWCETT J., *Trade and Finance in International Law*, in *Recueil des cours de l'Académie de Droit International de la Haye*, No. 215, 1968, p. 236 ss
- FERREIRA DO AMARAL J., LOPES J.C., *Forecasting errors by the Troika in the economic adjustment programme for Portugal*, in *Cambridge Journal of Economics* Vol. 41, 2017, pp. 1021–1041.
- FRITZ B., DULLIEN S. e MÜHLICH L., *The IMF to the rescue: Did the euro-area benefit from the fund's experience in crisis fighting?*, Paper presented at the 18th annual conference of the Research Network Macroeconomics and Macroeconomic Policies (FMM) on "Inequality and the Future of Capitalism", October 30-November 1, 2014, p. 5 ss
- GAJA G., *Third report on responsibility of international organizations*, Document A/CN.4/553
- GAJA G., *The Relations Between the European Union and its Member States from the Perspective of the ILC Articles on Responsibility of International*

- Organizations*, *SHARES Research Paper 25* (2013), available at [www.sharesproject.nl](http://www.sharesproject.nl)
- GOCAJ L., MEUNIER S., *Time will tell: the ESFS, the ESM, and the Euro Crisis*, in *Journal of European Integration*, Vol. XXXV, No. 3, 2013, pp. 239-253
- GOLD J., *The Law and Practice of the International Monetary Fund with Respect to 'Stand by Arrangements'*, in *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 12, 1963, pp. 1-30
- GREENE A., *Derogating from the European Convention on Human Rights in Response to the Coronavirus Pandemic: If Not Now, When?*, in *European human rights law review*, Vol. MMXX, No. 3, 2020, p. 262-276
- GUZMAN A.T., MEYER T.L., *International Soft Law*, in *Journal of Legal Analysis*, Vol. II, 2011, p. 171 ss.
- HEAD J.W., *Evolution of the Governing Law for Loan Agreements of the World Bank and Other Multilateral Development Banks*, in *American Journal of International Law*, 1996
- HERRMANN C., *Legal Aspects of the European Sovereign debt Crisis*, in *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, Vol. XVI, 2013, pp. 25- 40
- HOPKINS R., POWELL A., ROY A. e GILBERT C.L., *the World Bank and conditionality*, in *Journal of International Development*, Vol. IX, Issue 4, 1997, p. 507-516
- KALDERIMIS D., *IMF Conditionality as Investment Regulation: A Theoretical Analysis*, in *Social and Legal Studies*, vol. XIII, n. 1, 2004, pp. 103-131
- KHETAB S., *A legal analysis of the European Financial Stability Mechanism*, in *Journal of International Banking law and Regulation*, 2011, pp. 421- 433
- LANE P.R., *The European Sovereign Debt Crisis*, in *Journal of Economic Perspectives*, Vol. XXVI, No. 3, summer 2012, pp. 49-68
- LEANZA U., *L'individuo e i diritti umani nell'ordinamento internazionale e in quello europeo*, in *La Comunità Internazionale: rivista trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale*, Vol. VXXIV, No. 2, 2019, p. 301-312

- LECKOW R., *The Stand-by Arrangement: Its Legal Nature and Principal Features*, in *Current Developments in Monetary and Financial Law*, vol. II, Washington D.C., 2003, p. 33-49
- MANTOUVALOU V., *Are Labour Rights Human Rights?*, in *European Labour Law Journal*, Volume III, No. 2, 2012, pp. 151-172.
- MARTINEZ-VAZQUEZ J., RIOJA F., SKOGSTAD S., VALEV N., *IMF Conditionality and Objections: The Russian Case* in *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 60, n. 2, 2001, pp. 501-517.
- MAYER W., MOURMOURAS A., *IMF conditionality: An Approach Based on the Theory of Special Interest Politics*, *The Review of International Organizations*, 2008, Vol. III, No. 2, p. 105-121
- MAURO M.R., *La crisi della Grecia e l'assistenza economica internazionale*, *Blog CROIE, Cronache dal diritto internazionale*, LUISS, Roma
- MENGOZZI P., *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso "Pringle"*, in *Studi sull'integrazione europea: rivista quadrimestrale*, Vol. VIII, No. 1, 2013, p. 129-153
- MERON T., *On a Hierarchy of International Human Rights*, in *American Journal of International Law*, vol. LXXX, gennaio 1986 p. 1-26
- MÖLDERN M., *Responsibility of International Organizations- Introducing the ILC's DARIO*, in *Max Planck Yearbook of United Nations*, Vol. 16, Issue No. 1, 2012, pp. 281-327
- OKADA Y., *The immunity of international organizations before and after Jam v IFC: is the functional necessity rationale still relevant?*, in *Questions of International Law*, 2020, p. 29-44
- OLESTI RAYO A., *El proceso de integración europeo y el futuro de la Unión Económica y Monetaria*, in *Anuario español de derecho internacional*, Vol. XXXIV, No. 1, 2018, p. 881-899
- ORGAN C., *The Juridical Nature of the Stand-by Arrangements of the International Monetary Fund: Legal Taxonomy and Beyond*, in *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. II, No. 3, 1990, p. 437 ss

- PARIS A., DEDES S. E LAMPRIDIS N., *Greek financial crisis*, in *Global Business and Management Research: An International Journal*, vol.3 nn. 3 e 4, Atene, 2011 pp. 319-341
- PASQUALUCCI J.M., *The Inter-American Human Rights Systems: Progress Made and Still to be Made*, in *German Yearbook of International Law*, No. 52, 2009, p. 181 ss.
- PERRONE N., *UNCTAD's World Investment Reports 1991-2015: 25 Years of Narratives Justifying and Balancing Foreign Investor Rights*, in *The journal of world investment & trade*, Vol. IXX, No. 1, 2018, p. 7-40
- PONTECORVO C.M., *Il diritto internazionale ai tempi del (nuovo) Coronavirus: prime considerazioni sulla recente epidemia di 'COVID-19'*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, Vol. XIV, No. 1 2020, p. 195-216
- RACCANELLO K., *Usura, Créditos Predatorios y Educación Financiera, Laissez Faire*, in *revista de la Universidad de Ciencias Economicas, Universidad Francisco Marroquin*, No. 30-31 settembre- marzo 2009, p. 28-47
- RIFFIEL A., *The role of the Paris Club in Managing Debt Problems*, Princeton Essays in International Finance No.161, 1985
- ROSSI L.S., *Fiscal Compact e Trattato sul Meccanismo di Stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'Integrazione differenziata nell'Ue*, in *il Diritto dell'Unione Europea*, Vol. XVI, No.1, 2012
- ROSSI P., *The International Law Significance of Jam v. IFC: Some Implication for the Immunity of International Organizations*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, Vol. XIII, No. 2, 2019, p. 305-318
- ROTAROU E.S., SAKELLARIOU D., *Access to health care in an age of austerity: disabled people's unmet needs in Greece*, in *Critical Public Health*, Volume XXVII, No. 5, 2017 p. 103-146
- RYNGAERT C., BUCHANAN H., *Member State Responsibility for the Acts of International Organizations*, in *Utrecht Law Review*, Vol. VII, No. 1, 2011, p. 131-146

- SARCINELLI M., *L'Unione bancaria europea e la stabilizzazione dell'Eurozona*, in *Moneta e Credito*, vol. 66 n. 261 pp.7-43
- SELÇUK B., YILMAZ N., *The effects of global crisis into Euro region: A case study of Greek Crisis*, in *European Journal of Economic and Political Studies*, n.2, 2011, p.63 ss
- SILARD S., *Legal Aspects of Development Financing in the 1980s: the Role of the IMF*, in *Auckland University Law Review*, Vol. XXXII, No. 1, 1982, p. 95 ss.
- STONE R.W., *The Scope of IMF Conditionality*, in *International Organizations*, No. 62, 2008, pp. 589-620
- STRATIGOPOULOU D., MYLONAKIS J., *An Institutional Law Presentation of the European Stabilization Mechanism (ESM) as an Economic Crisis Financial Assistance Instrument*, *International Law Research in Canadian Center of Science and Education*, Vol. 2, No. 1, 2013
- SUREDA R., *The Law Applicable to the Activities of International Development Banks*, *Recueil des cours of The Hague Academy of International Law*, vol. 308, 2005
- TOEBES B., *International health law: an emerging field of public international law*, in *Indian Journal of International Law*, Vol. LV, n. 3, anno 2015, p. 299–328
- VAZQUEZ A.N., *Argentina's Sovereign Debt Crisis before Different Fora*, in *Acta Universitatis Danubius Journal*, Vol. 12 No. 2/2016, pp. 28-39.
- VENTURA M., *Condizionalità e realizzazione progressiva degli obblighi internazionali nelle relazioni esterne dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, Vol. CII, No. 1, 2019, p. 45-78
- WILLIAMSON J., *On Seeking to Improve IMF Conditionality*, *The American Economic Review*, Vol. LXXIII, No. 2, *Papers and Proceedings of the Ninety-Fifth Annual Meeting of the American Economic Association* (May, 1983), p. 354-358.
- WOOD M., *Do International Organizations Enjoy Immunity Under Customary International Law?*, in *International Organizations Law Review*, Vol. X, n. 2, 2012, pp. 287-318

## **INDICE DELLA GIURISPRUDENZA**

### **Corte Internazionale di Giustizia:**

- *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, Advisory Opinion, in ICJ Reports, 1949, p. 174
- *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1980, p. 73.
- *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, ICJ Reports 1980, p. 3.
- *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion, ICJ Reports 1996, p. 226
- *Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie (Libyan Arab Jamahiriya v. United Kingdom)*, Preliminary Objections, Judgment, ICJ Reports 1998, p. 9
- *Jurisdictional immunities of the State (Germany v. Italy, Greece Intervening)*, Judgment, in ICJ Reports 2012, p. 99
- *Questions relating to the Obligation to Prosecute or Extradite (Belgium v. Senegal)*, Judgment, ICJ Reports 2012, p. 422
- *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*, Judgment, ICJ Reports 2014, p. 226

### **Corte di Giustizia delle Comunità Europee:**

- *Commissione c. Grecia, causa 68/88*, sentenza del 21 settembre 1989

### **Corte di Giustizia dell'Unione europea:**

- *Elliniki Radiophonia Tiléorassi AE c. Dimotiki Etairia Pliroforissis e Sotirios Kouvelas, causa C-260/89*, sentenza del 18 giugno 1991
- *Commissione c. Consiglio (Patto di Stabilità e Crescita), causa C-27/04*, sentenza della del 13 luglio 2004
- *Seda Küçükdeveci c. Swedex GmbH & Co. KG., causa C-555/07*, Sentenza della Corte (grande sezione) del 19 gennaio 2010

- *Thomas Pringle c. Gouvernement of Ireland e altri, causa C-370/12*, Sentenza della Corte (seduta plenaria) del 27 novembre 2012
- *Anotati Dioikisi Enoseon Dimosion Ypallilon (ADEDY) e altri c. Consiglio dell'Unione europea, causa T-541/10*, Ordinanza del Tribunale (Prima Sezione) del 27 novembre 2012
- *Åklagaren c. Hans Åkerberg Fransson, causa C-617/10*, Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 26 febbraio 2013
- *Banca centrale europea c. Sven A. von Storch, causa C-64/14*, Ordinanza della Corte (Terza Sezione) del 9 novembre 2016
- *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas, causa C-64/16*, sentenza della Corte (Grande Sezione) del 27 febbraio 2018

#### **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo:**

- *Waite e Kennedy c. Germania*, ricorso n. 26083/94, sentenza del 18 febbraio 1999
- *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim S iketi c. Irlanda*, ricorso n. 45036/98, sentenza del 13 settembre 2001
- *Behrami c. Francia e Saramati c. Francia, Germania e Norvegia*, ricorsi riuniti nn. 71412/01 e 78166/01, sentenza del 02.05.2007
- *Cudak c. Lituania*, ricorso n. 15869/02, sentenza del 23 marzo 2010
- *Al-Jedda c. Regno Unito*, ricorso n. 27021/08- Grande Camera -, sentenza del 7 luglio 2011
- *Lavida et Al. c. Greece*, ricorso n. 7973/10, sentenza del 30 agosto 2013

#### **Tribunali arbitrali:**

##### International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID):

- *Urbaser c. Argentina* (Caso ICSID No. ARB/07/26, lodo 8 dicembre 2016)

#### **Corti costituzionali:**

##### Tribunal Constitucional (Corte Costituzionale portoghese):

- Sentenza n. 396/11 del 21 settembre 2011
- Sentenza n. 613/11 del 13 dicembre 2011
- Sentenza n. 353/12 del 5 luglio 2012
- sentenza n. 793/13 del 21 novembre 2013
- sentenza n. 794/13 del 21 novembre 2013
- sentenza n. 187/13 del 5 aprile 2013

*Bundesverfassungsgericht (Corte costituzionale tedesca):*

- sentenza n. 987/10 del 7 settembre 2011

**Corti supreme interne e altre giurisdizioni superiori:**

Corte Suprema di Cassazione (Italia):

- Cass. Civ., sentenza n. 2035 del 31 luglio 1967
- Cass. SS.UU., sentenza n. 5399 del 18 ottobre 1982
- Cass. SS.UU., Sentenza n. 149 del 17 dicembre 1999
- Cass. SS.UU., Sentenza n. 20995 del 28 ottobre 2005

*Supreme Court of the Netherlands (Olanda):*

- sentenza n. 17/04567 del 19 luglio 2019

*Supreme Court of United States (USA):*

- sentenza No. 17–1011 del 27 febbraio 2019

*Supreme Court of Australia (Australia):*

- *caso Firma Baumeister Ing. Richard L v. O.*, sentenza del 14 dicembre 2004

*Συμβούλιο της Επικρατείας (Consiglio di Stato greco):*

- sentenza n. 1283 del 2 aprile 2012
- sentenza n. 1284 del 2 aprile 2012
- sentenza n. 1972 del 25 maggio 2012
- sentenza n. 4741 del 29 dicembre 2014

**Altri tribunali interni:**

United States Court of Appeal- Second Circuit (Corte d'Appello USA- secondo circuito):

- sentenza No. 191 del 30 giugno 1980