

Simone Centamore

**Massimo Starita (a cura di), La povertà nel
Diritto Internazionale e dell'Unione Europea.
Appunti di lettura**

2025-3.4

Fogli di lavoro
per il Diritto Internazionale



© Simone Centamore

Testo chiuso nel mese di luglio 2025

ISSN 1973-3585

**The International Law and Social Sciences
Graduate Research Training Programme
Cattedra di Diritto Internazionale**

Via Crociferi, 81 - 95124 Catania

E-mail: risorseinternazionali@lex.unict.it

Redazione: foglidilavoro@lex.unict.it

FOGLI DI LAVORO *per il Diritto Internazionale* è on line

<http://www.lex.unict.it/it/crio/fogli-di-lavoro>

Massimo Starita (a cura di), *La povertà nel Diritto Internazionale e dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli 2025, ISBN 979 -12 - 235 - 0280 -8, pp. V - 629.

Cosa si intende per povertà? Il Diritto Internazionale, sia pubblico che privato, possiede delle armi adeguate per lottare contro questo fenomeno? Sono realmente efficaci le politiche attualmente attive nel contesto delle organizzazioni internazionali, quali, ad esempio, l'Unione Europea, al fine di arginare il dilagare di una sempre più crescente povertà dei popoli? Queste sono solo alcune delle domande alle quali cerca di dare una risposta il ricco volume, di recente pubblicazione, *La povertà nel Diritto Internazionale e dell'Unione Europea*, curato da Massimo Starita per i tipi della Editoriale Scientifica, sotto l'egida della Società Italiana di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea.

L'opera raccoglie gli Atti del XXVIII Convegno annuale della Società Italiana di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea (SIDI), tenutosi presso l'Università degli Studi di Palermo dal 5 al 7 Giugno 2024, e ne riflette la struttura. Il volume si compone, quindi, di una sezione introduttiva di carattere generale, e di sei sezioni di approfondimento ove il tema della povertà viene messo in relazione con: le prospettive storiche e le questioni generali, la guerra, l'ambiente e l'energia, le migrazioni via mare e via terra e la prospettiva di genere, gli effetti del commercio e degli investimenti e, infine, i diritti umani. La sezione conclusiva offre al lettore un ulteriore spunto di riflessione, attraverso una domanda che rimane aperta, e che diventa una sfida per i ricercatori del domani: il diritto è realmente uno strumento di lotta alla povertà o, al contrario, è uno strumento di legittimazione dell'ingiustizia?

Il prezioso volume, nell'articolazione testé evidenziata, parte dall'amara considerazione, così come emerge a chiare lettere dal contributo introduttivo del curatore (pp. XI - XXVI), che vi sia ancora un insufficiente interesse, da parte della dottrina internazionalistica ed europeistica, rispetto ad un fenomeno che assume delle proporzioni sempre più rilevanti, alle quali, tuttavia, non corrispondono degli adeguati strumenti giuridici atti ad arginarlo. Alla luce di queste considerazioni, si potrebbe pensare che la povertà sia un argomento troppo scomodo per suscitare l'interesse di una società costantemente sollecitata dalle prospettive del progresso, o troppo banale per un'opulenta classe di interpreti ugualmente ebbra di retorica e visibilità. Tuttavia, c'è chi ancora oggi ha il coraggio di scendere nei "bassifondi" di una realtà mai veramente compiuta, e il volume ne è un magistrale esempio.

Eppure, non è facile individuare le giuste coordinate metodologiche per uscire fuori dal mero nozionismo e concepire degli strumenti che, attraverso le mani degli operatori del Diritto Internazionale, possano essere realmente efficaci nell'ottica di arginare un fenomeno di tale portata. Muovono dalle predette considerazioni il contributo di Enrica Morlicchio, in apertura della sezione introduttiva, dal titolo *Povertà, disuguaglianze e crisi del legame sociale: superare il paradigma economicistico* (pp. 3 - 15), nonché il contributo di Antonio La Spina dal titolo *L'intervento pubblico e il suo impatto sulla povertà nei paesi ad alto reddito: riflessioni comparative* (pp. 17 - 34) il quale, giustamente, mette in evidenza come politiche rivolte a fasce sociali più marginali non coincidano esattamente con il proposito di combattere in sé il fenomeno della povertà, quanto, piuttosto, con l'offrire una prospettiva di crescita economica del Paese di riferimento, causando, talvolta, degli effetti distorsivi capaci finanche di peggiorare le cose.

Proprio quella pretesa crescita economica è la stessa che nel corso dei secoli ed, in particolare, in un arco di tempo compreso fra il XVI e il XVII Secolo, ha avallato pratiche di riduzione in schiavitù di intere popolazioni provenienti dalle Americhe e, in modo ancor più

preponderante, dai Paesi africani, così come ricordato dal contributo di Anne-Charlotte Martineau, dal titolo *Le droit international et l'accumulation primitive du capital* (pp. 41 - 66), in apertura della Sezione I, rendendo questi popoli, di fatto e ancora oggi, strumentalmente attratti nell'orbita di una povertà mai estinta.

Ugualmente di effetti distorsivi del diritto si parla laddove si consideri il ruolo che ha assunto nel corso dei decenni il Diritto Internazionale Privato. Il prezioso intervento di Cristina González Beilfuss dal titolo *Poverty and Private International Law* (pp. 67 - 82), seguendo e approfondendo tale paradigma interpretativo, giunge a considerare il Diritto Internazionale Privato quale fattore che è stato in grado di aumentare le diseguaglianze tra i popoli, per quanto abbia assunto un ruolo importante nel successo della globalizzazione economica.

La medesima contraddittorietà emerge nel contesto europeo, laddove solo con il Trattato di Lisbona il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale è stato inserito tra gli obiettivi dell'Unione, attraverso la modifica dell'art.3 TUE, così come evidenziato nel corposo contributo di Francesco Costamagna dal titolo *Il contrasto a povertà ed esclusione sociale quale obiettivo dell'Unione europea nel rapporto tra dimensione economica, sociale ed ambientale del processo di integrazione* (pp. 83 - 125).

La sezione II del volume, come accennato, offre al lettore una prospettiva, per niente scontata, circa l'analisi del fenomeno "povertà" alla luce del dramma della guerra. Non si può che rivolgere, quindi, l'attenzione al Diritto Internazionale Umanitario e alla circostanza che esso sia in grado di alleviare gli effetti immediati di un conflitto armato ma non sia capace di offrire un valido supporto in relazione alle conseguenze sul lungo periodo dello stesso, che possono portare a condizioni di povertà cronica. Da queste considerazioni muove il contributo di apertura dal titolo *Diritto Internazionale Umanitario e povertà* (pp. 133 - 145), di Marco Roscini, il quale pone degli interessantissimi spunti di riflessione inducendo l'interprete ad individuare delle strategie di contenimento del fenomeno, alla luce degli strumenti del diritto vigente.

Nel contesto del medesimo filone interpretativo, si inserisce l'approfondimento dal titolo *Obbligo di riparazione per danni causati da attacchi illeciti nei conflitti armati* (pp. 147 - 162), a cura di Claudia Candemmo, che, rispondendo affermativamente all'ipotesi di annoverare la povertà fra i danni risarcibili da attacco illecito, ne evidenzia le criticità in ordine alla classificazione del danno stesso.

Il successivo contributo, invece, di Marco Longobardo, dal titolo *Lotta alla povertà in territorio occupato: potenzialità e limiti del diritto dell'occupazione bellica* (pp. 163 -184) analizza gli obblighi in capo alla potenza occupante in relazione al contenimento del fenomeno oggetto di trattazione, e quali siano le limitazioni all'operato della stessa alla luce del diritto vigente.

Come già accennato, la Sezione III orienta l'attenzione del lettore circa le interconnessioni che caratterizzano i temi dell'ambiente, dell'energia e della povertà, e si pone come obiettivo quello di analizzare gli effetti dei vari interventi sul mercato dell'energia nel contesto dell'Unione Europea, e come questi possano contribuire ad arginare il fenomeno della povertà. Il primo contributo sul tema, dal titolo *Mercato e redistribuzione nell'Unione Europea: il caso dell'energia* (pp. 187 - 203), di Roberto Cisotta, parte dall'assunto che, purtroppo, tra gli obiettivi della politica dell'Unione per l'energia, così come enumerati dall'art.194 TFUE non vi sia spazio per la lotta alla povertà e, nel dettaglio, alla lotta alla "povertà energetica".

Ugualmente in materia di energia e ambiente, dal contributo di Riccardo Campedelli dal titolo *Carbon Tax: cui prodest? Riflessioni sull'equità di una tassa tra esigenze di tutela dell'ambiente e protezione delle popolazioni più povere* (pp. 205 - 219), emerge a chiare lettere che in un'ottica globale, ovvero di una massiccia estensione applicativa dello strumento atto alla riduzione delle emissioni di diossido carbonio nell'atmosfera (la Carbon Tax, appunto), in assenza dei dovuti correttivi e controbilanciamenti, non farebbe altro che creare disuguaglianze sia all'interno degli Stati che tra gli stessi, con conseguente innalzamento della soglia di povertà.

Di grande attualità è l'analisi del fenomeno "povertà" alla luce delle migrazioni via mare e via terra e secondo le prospettive di genere, offerta dalla Sezione IV del volume. In un mondo in cui il migrare è, e rimane, elemento fisiologico della vita di qualsiasi essere umano, così come sapientemente ricordato da Giuseppe Cataldi nelle sue note introduttive (pp. 223 - 229), cionondimeno il fenomeno migratorio continua ad essere, per buona parte, fonte di povertà ed emarginazione sociale, per quanto le due realtà non siano strettamente collegate tra di loro. Da queste ed altre considerazioni muove il primo contributo della sezione in esame, dal titolo *Migrations, droit international, public et privé, droit européen: du droit des riches au droit des pauvres?* (pp. 231 - 247), di Jean -Yves Carlier, che offre al lettore un'analisi comparata ed ottimistica degli strumenti del Diritto Internazionale, pubblico e privato, nonché dell'esperienza del Diritto dell'Unione Europea precipuamente atti alla creazione di uno spazio in cui, abbattute le barriere virtuali degli Stati, il riconoscimento dei diritti si diffonda su una scala sempre più ampia, così come effettivamente accade.

Il tema delle migrazioni viene poi ulteriormente ripreso dal contributo di Maura Marchegiani dal titolo *Donne in movimento e vulnerabilità intersezionali* (pp. 249 - 266), ove l'attenzione viene rivolta alle peculiarità del fenomeno migratorio femminile e alle, purtroppo, ben note criticità che le donne affrontano in una dinamica sociale e giuridica che difficilmente riesce a salvaguardarne la dignità; nonché dal contributo di Alice Riccardi dal titolo *Migrazioni e povertà alla prova del divieto di condurre espulsioni mascherate nel Diritto Internazionale* (pp. 267 - 284), nel quale viene affrontata la dolorosa questione del fenomeno dei rimpatri forzati verso Paesi in cui la tutela dei diritti umani è pura utopia, e vengono messi in evidenza quegli strumenti giuridici, in ambito internazionale, atti a vietare simili pratiche. In questo paradigma, la povertà diviene ulteriore elemento di precarietà per questi esseri umani inevitabilmente incapaci di contrastare con le proprie forze soprusi di tal guisa.

Il fattore migrazioni, tuttavia, non rileva solo in una prospettiva *ex ante*, ma anche e soprattutto, nella maggior parte dei casi, in una dimensione *ex post*, laddove il problema diventi l'integrazione dello "straniero" in contesti sociali radicalmente differenti da quello di origine, scatenando così fattori come emarginazione e povertà, così come evidenziato dal contributo di Alessia Di Pascale dal titolo *Inclusione sociale e contrasto alla povertà delle persone di origine straniera: norme e limiti* (pp. 285 - 300). Il fattore integrazione incide, poi, in una dimensione di sostegno economico di natura pubblica, che se da un lato potrebbe essere in grado di produrre effetti distorsivi, laddove favorisca una quiescenza dalla ricerca del lavoro, allo stesso tempo, spesso, tende ad escludere gli esseri umani di diversa cittadinanza sol perché incatenati in una burocrazia lenta e farraginoso. Proprio a queste istanze di tutela dà voce il contributo dal titolo *Reddito di cittadinanza, lotta alla povertà e diritti sociali* (pp. 301 - 314), frutto della penna di Ginevra Greco.

La Sezione V del volume in esame, pone al lettore degli interrogativi afferenti non solo ad una analisi prettamente giuridica ma anche di natura economica, ed, in particolare, se il carattere multilaterale dei commerci, anche alla luce delle fonti di natura pattizia, sia effettivamente

indirizzato a favorire lo sviluppo e a contrastare la povertà o sia, invece, limitante della libera azione degli Stati in economia. In quest'ottica, il contributo di Giovanna Adinolfi dal titolo *La lotta alla povertà nel diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio* (pp. 327 - 351) effettua una ricognizione degli strumenti giuridici sovranazionali attualmente in vigore e ne analizza gli impatti sul fattore povertà. Simili riflessioni, poi, possono essere condotte partendo dalle relazioni che intercorrono tra debito sovrano e diritti umani, e cioè come l'intervento degli Stati nel contesto della propria economia interna possa, o meno, determinare dei vantaggi per le classi sociali più vulnerabili, ossia povere. A questi ulteriori quesiti, si fa carico di rispondere il contributo di Emma Luce Scali dal titolo *Debito Sovrano, Diritti ESC e Diritto Internazionale: "A-Legalità", "Neoliberalizzazione" e necessità di ripensare il finanziamento degli Stati alla luce dell'Ordine Economico Mondiale* (pp. 353 - 367).

Molto interessanti sono poi gli scritti di Michele Nino (*Il rapporto tra il fenomeno del land grabbing e la lotta alla povertà nel Diritto Internazionale* - pp. 369 -384) e Mirko Camanna (*Il fenomeno del land grabbing: profili di Diritto Internazionale degli Investimenti* - pp. 385 - 404), entrambi accomunati da un'analisi della pratica dell'acquisizione, o affitto, di terreni di ampie dimensioni situati in Paesi poveri o in via di sviluppo, da parte di governi o investitori privati di Paesi ricchi o in via di espansione, per lunghi periodi di tempo, atti a snaturarne la destinazione originaria e, quindi, ad impedirne lo sfruttamento da parte dei legittimi proprietari, divenendo di tal guisa causa di ulteriori forme di povertà.

La Sezione V del volume in esame si conclude, poi, con un'indagine circa gli strumenti adottati dall'Unione Europea nell'ambito della politica commerciale comune, e di cooperazione allo sviluppo, al fine di eliminare la povertà nei Paesi terzi che instaurano relazioni con essa, o che beneficiano del sostegno della medesima. Tra questi, si può certamente mettere in evidenza il Sistema di Preferenze Generalizzate (GSP), nonostante quest'ultimo presenti non poche criticità, così come ricordato da Matteo Manfredi nel suo contributo dal titolo *L'obiettivo della lotta alla povertà negli strumenti di politica commerciale comune e di cooperazione allo sviluppo dell'Unione Europea* (pp. 405 - 422).

La Sezione VI del volume si concentra sul rapporto che intercorre tra diritti umani e povertà partendo da una duplice considerazione, ovvero che il Diritto Internazionale, al di là delle riflessioni iniziali, ha comunque mostrato una discreta sensibilità al tema della lotta alla povertà, ma che, allo stesso tempo, coesistono ampie disuguaglianze che tendono ad aumentare in determinati contesti, così come ricordato nel contributo introduttivo da Rosario Sapienza (pp. 425 - 428). La sensibilità accennata si può riscontrare nel contesto dell'attività dell'Organizzazione delle Nazioni Unite degli ultimi anni, come messo in evidenza dal contributo di Lorenzo Gradoni dal titolo *Nazioni Unite, diritti umani e povertà* (pp. 429 - 464); nei contenuti della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e nella loro applicazione giurisprudenziale, nonché nella Carta sociale europea (CSE), atti analizzati nel contributo di Giuseppe Palmisano dal titolo *La protezione contro la povertà come dovere statale nel sistema europeo di trattati sui diritti umani* (pp. 465 - 492); nella produzione giurisprudenziale della Corte Interamericana dei Diritti dell'Uomo, così come presentati e analizzati nell'interessante contributo di Laurence Burgorgue - Larsen dal titolo *La pauvreté dans la jurisprudence de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme* (pp. 493 - 517).

Un ulteriore esempio di sensibilità verso il tema della lotta alla povertà può essere riscontrato nel sistema africano di tutela dei diritti umani, che si fonda principalmente sulla Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, adottata nel 1981 ed entrata in vigore nel 1986, come

emerge dal contributo di Giuseppe Pascale dal titolo *Sistema africano di tutela dei diritti umani e povertà endemica* (pp. 519 - 533).

Cioè che evidenziano gli ultimi citati contributi è che il nesso tra povertà e diritti umani non si focalizza sul contrasto alla povertà in sé, ma sulla garanzia del godimento di diritti minimi degli individui in condizione di povertà. Nell'attuale contesto socio-economico su scala globale, i modelli produttivi vigenti non fanno altro che, in modo assolutamente calcolato, sfruttare intere popolazioni, o parte di esse, causando povertà estrema e violazioni dei diritti umani. Fortunatamente, non sono pochi gli strumenti messi in atto da organizzazioni come le Nazioni Unite per contrastare l'impatto delle imprese sulle condizioni di vita degli individui e proprio questi strumenti sono magistralmente analizzati nel contributo di Elena Corcione dal titolo *La lotta alla povertà attraverso gli strumenti di business and human right* (pp. 535 - 550).

Come accennato, il volume si conclude con una domanda aperta: il diritto è realmente uno strumento di lotta alla povertà o, al contrario, è uno strumento di legittimazione dell'ingiustizia? Effettivamente, risulta essere alquanto arduo dare una risposta compiuta ad un simile quesito, se non altro perché il Diritto Internazionale, sia nella sua dimensione pubblica che privata, produce sia effetti virtuosi contro la povertà ma, allo stesso tempo, altrettanti effetti distorsivi poiché tendente a tutelare prevalentemente le classi sociali più agiate. Questi contrasti emergono in tutta la loro disarmante evidenza nei tre contributi conclusivi rispettivamente di Sara Tonolo (*Il contrasto allo sfruttamento della povertà nel Diritto Internazionale Privato: luci e ombre* - pp. 553 - 580); di Chiara Favilli (*Il diritto all'esistenza dignitosa: dalla "rivoluzione dell'uguaglianza" alla "rivoluzione della dignità"* - pp. 581 - 587) e di Antonello Tancredi (*Il Diritto Internazionale Pubblico: strumento di lotta alla povertà o legittimazione dell'ingiustizia?* - pp. 589 - 620).

In definitiva, il volume offre un'articolata, e a tratti inedita, prospettiva di analisi circa la questione "povertà": non si tratta di una realtà che può facilmente essere contenuta all'interno di univoche definizioni o singoli percorsi di ricerca, ma che deve necessariamente essere affrontata, così come hanno dimostrato gli autori di questo testo, con un approccio aperto e dinamico capace di contemplare le multiformi sfumature dalle quali il fenomeno è caratterizzato. In tale prospettiva, gli interpreti del Diritto Internazionale e dell'Unione Europea possono e devono essere sempre in grado di offrire dei margini e degli strumenti di tutela e di lotta che non siano solo il frutto di mera retorica, ma che si concretizzino in un'azione decisa e mirata al contenimento di un problema sempre più dilagante.