



Raffaele Coppola

(già professore ordinario di Diritto ecclesiastico nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", Dipartimento di Giurisprudenza)

Santa Sede e debito illegittimo.

Il cammino verso la Corte internazionale di giustizia (2015-2022) *

Holy See and illegitimate debt.

*The path to the International Court of Justice (2015-2022) **

ABSTRACT: This work offers a synthesis of the main steps of the process towards the International Court of Justice, accomplished over a seven-year period by the Holy See and the Cartel of jurists inspired by the Charter of Sant'Agata de' Goti – Declaration on Usury and International Debt (1997). The starting point is Holy Father Francis' speech at the United Nations General Assembly (New York, September 25, 2015), where the devastating deviations of speculative finance were condemned. Next, the points of convergence with the positions taken on the matter by the Italian Bishops' Conference (CEI) are described, as well as today's perspectives on debt and the International Court of Justice, in the line of political engagement, with regard to the Gentiloni government and the first Conte government. Completing the discussion is a report on what the author calls the African way on debt and an in-depth look at the differences from a recent wide-ranging initiative aimed at resolving the long-standing issue of the Argentine debt.

SOMMARIO: 1. Il discorso del Santo Padre Francesco (Santa Sede in senso proprio) ai membri dell'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite - 2. La posizione della Santa Sede in senso lato e dei vertici della Chiesa italiana - 3. Odierna prospettive nella linea di lavoro politico - 4. La via africana sul debito - 5. Argentina e Fondo Monetario Internazionale (FMI).

1 - Il discorso del Santo Padre Francesco (Santa Sede in senso proprio) ai membri dell'Assemblea Generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

In vista della prossima riunione del *Grupo de Trabajo de Jurisprudencia* (GTJ), che avrà luogo in Helsinki nei giorni 13-15 giugno 2022 nel corso del 10° Congresso Internazionale del CEISAL (*Consejo Europeo de*



Investigaciones Sociales de América Latina)¹, desidero ricordare in premessa sul tema del debito internazionale, nella veste di coordinatore dell'apposita Commissione, un mio lavoro su "*Etica cattolica, debito e giustizia sociale*", destinato agli studi in onore di Francesco Gabriele, stimato costituzionalista attento ai processi di interazione fra economia e diritto, nonché alla salvaguardia dei diritti sociali, precedentemente pubblicato nella rivista telematica *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*². Esso è stato scritto, in quanto sintesi di un impegno ultraventennale sul tema del debito (pubblico-privato-internazionale), anche in vista della visita del Santo Padre Francesco alla Sede dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (25 settembre 2015), alla vigilia dell'anno santo straordinario 2015-2016, che avrebbe chiamato nuovamente in causa il principio della naturale ordinazione per tutti dei beni della Terra.

Segnalo le parti più direttamente attinenti alla questione del debito, trattate in questa autorevole sede dal Pontefice romano. Esse chiamano in causa la Carta di Sant'Agata de' Goti – Dichiarazione su usura e debito internazionale (29 settembre 1997), prodotto di un'apposita Commissione di studio insediata nella Diocesi di cui fu Vescovo Sant'Alfonso Maria de' Liguori³, alla base a sua volta di successive dichiarazioni condivise dal Parlamento latinoamericano⁴ e

* Contributo non sottoposto a valutazione – Article not submitted to a double-blind revue

¹ *Uncertain trajectories: Latin America after globalization – Trayectorias inciertas: América Latina después de la globalización*, "América Latina y el mundo se encuentran en procesos de cambios profundos. Globalización y la promesa de los mercados abiertos y las sociedades liberales está siendo cuestionado, y nos preguntamos: ¿Hacia dónde va América Latina? La región está viendo cambios en el contexto de una competencia feroz por parte de las superpotencias económicas y políticas." Il contributo è dedicato ai lavori della 1ª Commissione "*Deuda internacional*" del GTJ-CEISAL - Organizzazione Non Governativa UNESCO (Helsinki, 13-15 giugno 2022); originale in lingua italiana.

² Cfr. **R. COPPOLA**, *Etica cattolica, debito e giustizia sociale in vista di un nuovo assetto internazionale*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, 1, Cacucci, Bari, 2016, pp. 375-386 e, ancora prima, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica (<https://www.statoechiese.it>), luglio 2015.

³ Cfr. *Charte de Sant'Agata dei Goti. Déclaration sur usure et dette internationale*, 1997, Collection "Systèmes juridiques de la Méditerranée". Textes 1, Isprom-Publisud, Paris, 2009; cfr. *Studia Moralia*, Editiones Academiae Alphonsianae, Roma, XXXVI, 1, June/Juneo, 1998, pp. 285-308.

⁴ Cfr. *Carta de São Paulo, firmada na cidade de São Paulo, SP, Brasil, na Sede do Parlamento Latino-Americano (PARLATINO), em 25 de maio de 2001, após o encerramento do «VII Colóquio*



recepite nell'obiettivo dall'art. 7, rimasto inattuato, della l. 25 luglio 2020 n. 209, approvata praticamente all'unanimità dal Parlamento italiano⁵.

Assai interessanti i richiami di Papa Francesco all'esigenza di equità e di un'Autorità pubblica a competenza universale, che abbia come punto di riferimento l'Organizzazione delle Nazioni Unite; all'usura degli Stati e degli Organismi finanziari; alla sovranità del diritto e alla definizione di giustizia; alla riaffermazione dei diritti umani, specialmente dei più deboli e degli esclusi; alla drammaticità della situazione con responsabilità propria e di ognuno (aspetto specialmente trattato nei miei dossier portati alla Sua attenzione); alla tutela del diritto alla vita con riguardo alla soggetta materia⁶. I giuristi italiani e sudamericani sono in prima linea in questa riaffermazione della "forza del diritto" contro il "diritto della forza"⁷ e le devastanti deviazioni della finanza speculativa.

2 - La posizione della Santa Sede in senso lato e dei vertici della Chiesa italiana

Il Santo Padre parlava all'ONU, in apertura della seduta, come Pontefice della Chiesa universale e massima autorità morale al di sopra, a parere di chi scrive, di tale Organismo e di tutte le sue derivazioni. Non poteva quindi proporre direttamente all'Assemblea, riconducendola a Sé, la richiesta emergente dalla Carta di Sant'Agata de' Goti in merito alla necessità di un parere consultivo della Corte internazionale di giustizia per il tramite dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Ma è impossibile non ricordare, a tale riguardo, il fermo appoggio della Segreteria di Stato della Santa Sede al progetto di risoluzione sul debito del decaduto Governo Gentiloni, ripreso nella

América Latina/Europa», in Debito internazionale dei PVS, estratto da Roma e America – Diritto romano comune, 23/2007, Mucchi, Modena, pp. 315-317.

⁵ Cfr. **P. CATALANO, S. SCHIPANI**, *Promemoria sul debito internazionale*, in *Debito internazionale dei PVS*, cit., p. 196.

⁶ Cfr. *Incontro con i membri dell'Assemblea generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite – Discorso del Santo Padre*, New York, 25 settembre 2015 (in https://www.vatican.va/content/francesco/it/speeches/2015/september/documents/papa-francesco_20150925_onu-visita.html).

⁷ Cfr. **B. ESPOSITO**, *Giovanni Paolo II "Defensor iuris": un magistero in difesa della forza del diritto contro il diritto della forza*, in A. LOIODICE, M. VARI (a cura di), *Giovanni Paolo II – Le vie della giustizia. Itinerari per il terzo millennio*, Bardi-LEV, Roma, 2003, pp. 223-226.



direzione sopra indicata dal Ministero degli esteri del primo Governo Conte.

Esso si presenta, non solo ai nostri occhi, come l'imprescindibile corollario dei capisaldi della Carta di Sant'Agata de' Goti, fra cui emergono il principio di buona fede, il rilievo nelle transazioni finanziarie dell'eccessiva onerosità (iniziale e sopravvenuta), l'autodeterminazione dei popoli e l'inviolabilità dei diritti umani, in particolare del diritto alla vita. Siamo nel marzo 2018, epoca in cui intervenne decisamente in favore di tale progetto anche il Presidente della Conferenza Episcopale Italiana (CEI), Card. Gualtiero Bassetti, previo parere positivo del Consiglio di Presidenza e del Consiglio Permanente del citato organo della Chiesa italiana⁸.

È altresì da ricordare in una linea di lavoro scientifico, consistente nel "superamento delle separazioni tra economia, diritto, morale, religione"⁹, l'azione del Pontificio Consiglio "Iustitia et Pax", ora trasfuso nel grande Dicastero per il Servizio dello Sviluppo Umano Integrale. Mi riferisco all'importante documento del 1986 "Al servizio della comunità umana: un approccio etico al debito internazionale"¹⁰ e, a distanza di quindici anni, all'altro dal titolo "Per una riforma del sistema finanziario e monetario internazionale nella prospettiva di un'autorità pubblica a competenza universale"¹¹.

L'ultimo e più atteso documento del 6 gennaio 2018, su "*Oeconomicae et pecuniariae quaestiones - Considerazioni per un discernimento etico circa alcuni aspetti dell'attuale sistema economico-finanziario*", il quale fa parte del più recente cammino (ora all'esame) e ha visto la collaborazione della Congregazione per la dottrina della fede¹², appare tuttavia meno netto della Carta di

⁸ Cfr. **R. COPPOLA**, *Debito internazionale e giustizia sociale*, in G. DAMMACCO, C. VENTRELLA (a cura di), *Religioni, diritto e regole dell'economia*, Cacucci, Bari, 2018, pp. 53-59.

⁹ **P. CATALANO**, *Carta di Sant'Agata de' Goti - Dichiarazione su usura e debito internazionale, Presentazione*, in *Orientamenti sociali*, 1999, 2, p. 63.

¹⁰ Cfr. **PONTIFICIA COMMISSIONE "IUSTITIA ET PAX"**, *Al servizio della comunità umana: un approccio etico al debito internazionale*, EDB, Bologna, 1987.

¹¹ **PONTIFICIO CONSIGLIO "IUSTITIA ET PAX"**, *Per una riforma del sistema finanziario e monetario internazionale nella prospettiva di un'autorità pubblica a competenza universale* (in https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20111024_nota_it.html).

¹² Cfr. **DICASTERO PER IL SERVIZIO DELLO SVILUPPO UMANO INTEGRALE**, *Oeconomicae et pecuniariae quaestiones - Considerazioni per un discernimento etico circa alcuni aspetti dell'attuale sistema economico-finanziario* (in https://www.vatican.va/romancuria/congregations/cfaith/documents/rc_con_cfaith_doc_20180106_oeconomicae-et-pecuniariae_it.html).



Sant'Agata de' Goti sul punto delle regole, pur richieste vanamente e a gran voce da chi ritiene di poter trasformare la finanza in uno strumento "al servizio di scopi umani" e perciò "utile e responsabile"¹³. Il documento in questione si attesta, per quanto riguarda il debito pubblico, su pratiche di concordata riduzione che lasciano agli Stati la maggiore responsabilità.

3 - Odierno prospettive nella linea di lavoro politico

Il Segretario generale della Farnesina, Ambasciatrice Elisabetta Belloni, oggi alla guida del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza, chiese di essere accompagnata nel corso di un intero anno, in tutte le tappe di avanzamento del progetto di risoluzione sul debito, dal consiglio di esperti come i professori Fausto Pocar ed Enzo Cannizzaro, così come da quello del sottoscritto e di Padre Giulio Albanese (famoso editorialista dell'*Osservatore Romano*, comboniano) nella veste di proponenti del medesimo.

Si è aggiunta la "Rete internazionale di Cattedre, Istituzioni e Personalità sul debito pubblico". Il 27 febbraio 2019 l'Ambasciatore argentino Miguel Ángel Espeche Gil ha consegnato in Buenos Aires al Ministro degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale una lettera-manifesto nella quale chi scrive veniva delegato a coordinare l'iniziativa a livello internazionale e a rappresentare la Rete davanti all'allora Presidente del Consiglio italiano, alla vigilia del suo secondo mandato.

Per la Segreteria di Stato del Vaticano nulla è cambiato quanto al sostegno dell'iniziativa, ufficialmente comunicato al Governo italiano il 10 marzo 2018, mentre l'unico personale incontro con il Presidente Conte ebbe luogo, con reciproca soddisfazione e in veste formale, il 15 luglio 2019 nella sede di Palazzo Chigi. Dopo le vicende di cui trattasi, più compiutamente descritte in altra circostanza¹⁴, è intervenuta una fase di stallo, motivata in seno alla Farnesina dalla ricerca di consenso fra gli Alleati e prolungata dalla pandemia da

¹³ E. MACRON, Prefazione a B. BADRÉ, *E se la finanza salvasse il mondo?*, traduzione italiana, Solferino, Milano, 2019, pp. 7-10.

¹⁴ Cfr. R. COPPOLA, C. VENTRELLA, *Verso un nuovo assetto internazionale sul piano economico-finanziario: la prospettiva della Santa Sede*, in *La Comunità Internazionale*, 2022, 1, pp. 37-52.



Covid-19 e ora dal conflitto russo-ucraino. Nonostante le apparenze contrarie, il dibattito non si è spento anche nella società americana per la constatazione e le conferme del ruolo distruttivo svolto dalla finanza specie nelle dinamiche che hanno portato alla crisi economica mondiale, vissuta negli anni 2007-2008¹⁵.

Si registra un aumento del costo del denaro, che non potrà non avere incidenza sulla crescita del debito pubblico specialmente in Paesi come l'Italia (in perenne e strisciante rischio *default*), nonostante la nuova era della facilità degli aiuti a livello europeo, per non dire dello *status* dei Paesi africani e del Medio Oriente. L'attenzione del pianeta è concentrata attualmente sul dramma del conflitto sopra ricordato, denso di colpi di scena, che attraggono infiniti (e anche improvvisati) commentatori e giornalisti d'inchiesta, ma non sono pochi i teatri di altre pericolose guerre, dove la gente continua a morire, mentre nel silenzio di tutti aumentano disuguaglianze e povertà, aggravate dalla pandemia e dalla perdurante e progressiva (*direi dunque sistemica*) crisi economica globale, con effetti diversamente gravi sul vivere sociale¹⁶.

In un simile contesto esistono prospettive non irreali che prima o poi, quantunque purtroppo in tempi decisamente non brevi, possa e debba esser ripreso il discorso fin qui condotto in merito al progetto di risoluzione del debito, in cui fortemente crediamo. Consiglierei che esso venga strutturato, come in passato, a vantaggio dei Paesi in via di sviluppo, sebbene tutti possano trarne beneficio per la ragione che non consente una restrizione del campo di operatività dei diritti, una volta riconosciuti per qualcuno¹⁷.

4 - La via africana sul debito

Va ricordato che, a fronte delle rilevate difficoltà di azione del Governo italiano, agli inizi del corrente anno è intervenuta una correzione di rotta

¹⁵ Cfr. **B. BADRÉ**, *E se la finanza salvasse il mondo?*, cit., pp. 72-85.

¹⁶ Cfr., in una visione dominata rispettivamente dalla coscienza conservatrice dei valori perduti e dall'ottimismo cristiano, **M. VENEZIANI**, *La cappa. Per una critica del presente*, Marsilio, Venezia, 2022; **V. PAGLIA**, *La forza della fragilità*, Laterza, Bari-Roma, 2022.

¹⁷ Cfr. **R. COPPOLA**, *Debito e disuguaglianze nel panorama geopolitico*, in **AA. VV.**, *Contro l'usura: debito e disuguaglianze*, in *Diritto@Storia, Rivista internazionale di Scienze giuridiche e Tradizione romana*, 2018 (in <http://www.dirittoestoria.it/16/usurocrazia.html>).



da parte del cartello di giuristi che s'ispirano alla "Carta di Sant'Agata de' Goti", della quale non si è mancato di tenere costantemente informata la Segreteria di Stato della Santa Sede.

Si è pensato, specie con Pierangelo Catalano, che la lotta contro l'usurocrazia internazionale, attraverso la richiesta di parere consultivo al Tribunale internazionale dell'Aja, poteva esser condotta in modo significativo (e forse perfino più utilmente) dal Governo di uno dei Paesi più poveri del mondo e maggiormente indebitati, il Burkina Faso, per giunta simbolo di tale nobile intrapresa nel nome di Thomas Sankara, leader e Presidente carismatico, proditoriamente ucciso il 15 ottobre 1987 insieme con dodici suoi ufficiali. Veniva abbattuto così il sogno pressoché impossibile di un'Africa finalmente libera dal debito e dalle spregiudicate manovre dei potentati del capitalismo finanziario¹⁸. Il Presidente in carica, del resto, appariva ben accreditato nei circoli sia della Comunità Economica degli Stati dell'Africa occidentale (ECOWAS) sia dell'Unione Africana (UA). Non si era mancato di notare, inoltre, che Kadré Désiré Ouédraogo, Presidente dell'ECOWAS, era anch'egli di nazionalità burkinabé e ciò sembrava di buon auspicio.

La risposta del Presidente Roch Marc Christian Kaboré, sensibilizzato dal connazionale Mons. Janvier Marie Gustave Yameogo (apprezzato componente del Dicastero per la comunicazione della Santa Sede e imparentato con il primo Presidente dell'Alto Volta), è stata pienamente positiva ma dopo qualche giorno in Burkina Faso è seguito un inaspettato colpo di Stato con l'arresto del nominato Presidente. L'auspicio è che in tempi ragionevoli ritorni e si consolidi la democrazia in questo piccolo, sfortunato e grande Paese, dove una Giuria militare il 6 aprile del corrente anno ha reso giustizia sui fatti narrati, sia pure parzialmente.

5 - Argentina e Fondo Monetario Internazionale (FMI)

Per completezza seguono alcune osservazioni in merito alla "*Propuesta de una opinión consultiva*", recante data 1° dicembre 2021 e ben sostenuta negli ambienti della Universidad de la Punta (ULP), una delle più prestigiose dell'Argentina, circa un accordo fra questo Paese

¹⁸ Cfr., fra gli altri lavori in tema dell'Autore, G. ALBANESE, *L'Africa in cima all'agenda di politica internazionale*, in *L'Osservatore Romano*, 17 dicembre 2021, p. 4.



e il Fondo Monetario Internazionale (e la sua responsabilità giuridica) alla luce dell'iniziativa, dietro illustrata, tesa a sollecitare una risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite avente a oggetto, meglio precisando, la richiesta alla Corte internazionale di giustizia di un parere consultivo in ordine all'esistenza e al contenuto di regole internazionali generali su misure di attenuazione e/o annullamento del debito pubblico illegittimo gravante, in particolare, sugli Stati in via di sviluppo.

Va al riguardo osservato che la Carta delle Nazioni Unite indica che l'Assemblea generale e il Consiglio di sicurezza possono chiedere alla Corte internazionale di giustizia di fornire pareri consultivi su qualsiasi questione giuridica; mentre gli altri organi delle Nazioni Unite e gli istituti specializzati, su autorizzazione dell'Assemblea Generale, possono chiedere alla Corte pareri su questioni giuridiche che sorgano nell'ambito delle loro attività. I pareri resi sulla base dell'art. 96 della Carta non sono obbligatori né vincolanti. Essi esprimono l'autorevole opinione della Corte sullo stato del diritto internazionale. Sono indirizzati esclusivamente all'organo che li ha richiesti, il quale li considererà nello svolgimento delle proprie funzioni, senza alcun obbligo di conformarvisi.

Come noto, nonostante il carattere non vincolante, i pareri consultivi hanno contribuito in maniera accentuata allo sviluppo del diritto internazionale. È verosimile che la Corte internazionale di giustizia colga l'occasione dell'adozione di una pronuncia priva di vincoli formali al fine di promuovere l'evoluzione del diritto internazionale nella soggetta materia per renderlo più adeguato ai bisogni della società che esso disciplina. Nella prassi internazionale i pareri consultivi sono altresì utilizzati al fine di dirimere controversie fra Stati e organizzazioni internazionali. Questa prassi si è sviluppata sulla base di esigenze pratiche.

La premessa essenziale per comprenderne l'essenza è che solo gli Stati possono essere parti di un procedimento contenzioso di fronte alla Corte internazionale di giustizia. Di conseguenza la Corte non potrebbe mai dirimere una controversia fra Stati e organizzazioni internazionali. Per rimediare a tale lacuna gli accordi fra Stati e organizzazioni internazionali non di rado includono una clausola che preveda che le parti, in caso di controversia, si impegnino preventivamente ad adempiere a un parere consultivo, richiesto alla Corte internazionale di giustizia dall'Organizzazione.

È chiaro, quindi, che tali pareri sono delle "sentenze mascherate", dato che essi spiegano effetti vincolanti; si badi, non



sulla base dell'art. 96 della Carta delle Nazioni Unite, ma in forza del particolare accordo che include tale clausola. Orbene, la citata "Propuesta" indica proprio questa strada al fine di dirimere l'annosa controversia fra Argentina e Fondo Monetario Internazionale. Si tratta di un accordo standard, in cui è previsto un prestito a favore dell'Argentina accompagnato da misure di condizionalità.

Tale situazione appare ben diversa rispetto a quella che sarebbe prefigurata dalla richiesta di un parere da parte dell'Assemblea generale sullo stato del diritto internazionale in tema di debito pubblico. Giuridicamente la "Propuesta" è tesa a provocare una pronuncia vincolante del Tribunale internazionale dell'Aja sulla specifica controversia fra Argentina e Fondo Monetario Internazionale, sia sulla questione del debito argentino sia su altre questioni a esso correlate. Di converso, la proposta di risoluzione dell'Assemblea generale, che formuli una richiesta di parere consultivo alla Corte relativo all'esistenza e al contenuto di una regola internazionale generale su misure di attenuazione e/o annullamento del debito pubblico, gravante sugli Stati in via di sviluppo, è tesa a ottenere l'opinione non vincolante della Corte su una questione molto più generale, disconnessa da casi e situazioni particolari¹⁹.

La differenza è marcata tanto da un punto di vista formale quanto da quello della politica giudiziaria della Corte. La "Propuesta" sollecita la Corte a risolvere una controversia particolare, relativa a un trattato bilaterale. Al fine di risolvere tale controversia la Corte dovrà innanzi tutto interpretare le clausole contrattuali. Evidentemente, l'interpretazione di clausole contrattuali limita l'ampiezza di apprezzamento dell'interprete.

Ne consegue che la pronuncia della Corte, vincolante fra le parti, potrebbe condizionare il futuro parere consultivo (che a gran voce si auspica), pronunciato su richiesta dell'Assemblea generale e teso non solo ad accertare il diritto vigente ma anche a promuoverne lo sviluppo. Poche sono le probabilità di riuscita di una battaglia a tutto campo contro il Fondo Monetario Internazionale, che è un istituto specializzato delle Nazioni Unite. Va detto chiaramente, non solo fra le righe, che il principio dello *stare decisis* ("to stand in the things that have been decided") non permetterebbe alla Corte

¹⁹ Cfr. estesamente U. VILLANI, *La funzione consultiva della Corte Internazionale di Giustizia*, in *Diritto@Storia*, 2018 (in www.dirittoestoria.it/16/usurocrazia.html), nonché in *La Comunità internazionale*, 2019, 1, pp. 39-53.



internazionale di giustizia, principale organo giudiziario delle Nazioni Unite, di pronunciarsi favorevolmente sulla questione dopo un antecedente pronunciamento, dichiaratamente negativo. I danni sarebbero incalcolabili.