

LIMITI DELL'ORDINE ECONOMICO NEOLIBERISTA E TENSIONE VERSO UN NUOVO MODELLO DI CRESCITA SOSTENIBILE

GIULIO PERONI

*Professore associato
nell'Università di Milano*

SOMMARIO: 1. L'Ordine economico neoliberista e l'influenza del modello del *Washington consensus*. – 2. L'eccessivo ricorso al capitalismo finanziario e la ricerca della stabilità economica. – 3. La stabilità economica quale obiettivo di sistema per la Comunità internazionale. – 4. Verso un ordine economico internazionale ispirato al Principio dello Sviluppo sostenibile.

1. – Con la fine del Secondo conflitto mondiale, entro la Comunità internazionale venne ad affermarsi l'idea che per assicurare e mantenere la Pace tra le nazioni, fosse necessario favorire la cooperazione tra gli Stati per realizzare un sistema di relazioni economiche e commerciali in grado di garantire vantaggi per tutti i Paesi¹, così da superare ogni forma di pericolosa deriva protezionistica e nazionalistica con annesso dogma della sovranità assoluta² che, anche a causa della Grande Depressione del 1929³, favorirono, nel periodo intercorrente i due più importanti eventi bellici del secolo scorso, l'ascesa dei regimi totalitari.

Forte fu l'esigenza di superare il diffuso ricorso al metodo bilaterale nella gestione delle politiche di cooperazione economico-commerciale internazionali a favore di quello multilaterale⁴ così da prevenire il ricorso a politiche protezionistiche adottate sino ad allora e con lo scopo di realizzare un sistema di regole ispirato essenzialmente a principi e valori liberali, quali

¹ M. GRAFF – A.G. KENWOOD – A.L. LOUGHEED, *Growth of the International Economy 1820-2015*, London, 2014, 225.

² Come sottolineato da L. EINAUDI, *La guerra e l'Unità europea. Discorso alla Costituente del 29 luglio 1947*, «il nemico numero uno della civiltà, della prosperità e oggi si deve aggiungere della vita medesima dei popoli, è il mito della sovranità assoluta». Il discorso di Einaudi alla Costituente si trova in *Atti Parlamentari, Assemblea Costituente, Discussioni*, seduta n. 208, vol. VI, Tipografia della Camera dei Deputati, Roma, 6422-6426; ristampato in L. EINAUDI, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, 1986, 43-51.

³ S. HSU, *Financial Crises, 1929 to the Present*, New York, 2017; J.D. WISMAN, *The Financial Crisis 1929 Reexamined: The Role of Soaring Inequality*, in *Review of Political Economy*, 2014, 372-391; J.K. GALBRAITH, *Il grande crollo*, Milano, 2006.

⁴ E.U. PETERSMANN, *Economic Organizations and Groups, International*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Amsterdam, 1995, 32.

su tutti: la tutela della proprietà e dell'iniziativa economica privata, nonché la libera concorrenza tra i vari operatori economico-commerciali⁵.

Un sistema caratterizzato da regole certe e governato da Organizzazioni internazionali non più destinate a operare come semplici fori negoziali, in cui concordare poche regole, peraltro, di carattere essenzialmente tecnico, bensì enti funzionalmente preordinati al perseguimento di obiettivi difficilmente realizzabili da ciascun singolo Stato⁶. Infatti, le Istituzioni internazionali, nate nel 1944 con gli accordi di *Bretton Woods* (Fondo Monetario Internazionale, Banca Mondiale e successivamente il GATT 1947)⁷ furono chiamate a disegnare il sistema economico e commerciale mondiale *post* bellico, con l'intento di promuovere la cooperazione in chiave multilaterale tra i vari Paesi e favorire l'implementazione dei vari accordi conclusi in materia, vigilare sul rispetto delle regole concordate e accettate, prevenire pericolose iniziative unilaterali, il tutto con l'obiettivo di fare sì che la maggiore interazione tra Paesi costituisse un'opportunità per lo

⁵ P. SALIN, *Liberalismo*, Soveria Mannelli, 2002 che avanza una rivalutazione profonda del pensiero liberale, sostenendo la necessità di procedere a un'applicazione effettiva dei principi liberali per una soluzione dei problemi che affliggono i tempi attuali a partire dalla globalizzazione, alla gestione del fenomeno migratorio, dalla difficile sostenibilità della previdenza sociale, ai problemi dell'ambiente, alle politiche di stabilizzazione economica e finanziaria adottata per la soluzione dei recenti *shock* economici.

⁶ J. KLABBERS, *Two Concepts of International Organization*, in *International Organizations Law Review*, 2005, 277-293.

⁷ In particolare, il GATT o Accordo Generale sulle Tariffe e sul Commercio fu rappresentativo della prima e a lungo più importante manifestazione di cooperazione multilaterale in materia commerciale, concluso a Ginevra, dai rappresentanti di ventitré governi, il 30 ottobre 1947, e aperto all'adesione di altri Paesi ad economia di mercato. Esso nacque quasi per caso, a margine dell'iniziativa del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, che si propose di realizzare l'idea, di cui gli Stati Uniti furono i principali fautori, quella di dare vita ad una conferenza in cui si sarebbero dovuti approfondire i problemi dell'espansione del commercio internazionale attraverso la creazione di un organismo internazionale di cooperazione economica di più vasto respiro, l'International Trade Organization (ITO), che avrebbe, poi, dovuto essere collegato alle Nazioni Unite, come sua agenzia specializzata. L'istituzione dell'ITO era strettamente connessa all'adozione della "Carta dell'Avana per l'Organizzazione del commercio internazionale" le cui disposizioni erano ispirate al libero-scambio, al principio di non-discriminazione e alla reciprocità nei rapporti commerciali internazionali. Tuttavia, l'eccessiva ampiezza e complessità della Carta, unitamente al fatto che l'istituenda ITO non si sarebbe fondata, come nel caso del Fondo monetario e della Banca mondiale, sul principio plutocratico bensì su quello democratico "*one state, one vote*", determinarono l'impossibilità pratica di una sua entrata in vigore.

sviluppo economico complessivo del Pianeta, condizione ritenuta essenziale per il mantenimento della Pace e della Sicurezza su scala mondiale⁸.

È, dunque, con il passaggio dal bilateralismo al multilateralismo e dal “diritto della coesistenza” al “diritto della cooperazione”⁹ che si è venuta a plasmare la realtà delle relazioni economiche e commerciali internazionali dalla fine del Secondo dopoguerra ai giorni nostri, tanto da condurre parte della dottrina ad affermare che gli enti costituiti dopo il 1945 «si presentano e operano nella realtà internazionale come veri e propri centri sovrani e indipendenti di potere, che si giustappongono e contrappongono non solo di fronte ai Governi che hanno concorso alla loro realizzazione e concorrono alla loro permanenza in vita, ma anche di fronte agli altri Governi»¹⁰.

Con *Bretton Woods* si venne, pertanto, a realizzare un nuovo ordine economico internazionale di matrice liberista, ma regolamentato su base multilaterale tramite l'azione delle citate Organizzazioni intergovernative¹¹. Un ordine economico da cui ha avuto avvio un graduale processo di internazionalizzazione dell'economia con il moltiplicarsi degli investimenti diretti all'estero e all'ampliamento delle attività delle imprese multinazionali. Ciò ha comportato, a sua volta, la progressiva internazionalizzazione e multinazionalizzazione dei processi produttivi, estesasi ulteriormente con la globalizzazione economica e commerciale favorita, in particolare modo, dall'introduzione nel 1994 del sistema di regole sugli scambi commerciali dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC/WTO), sostitutivo del precedente e ormai obsoleto sistema GATT 1947, e dall'affacciarsi sullo scenario economico-politico internazionale di nuove potenze, come il gruppo dei Paesi dell'area BRICS¹² e, all'interno di questi, della Cina in particolare.

La fase descritta ha posto, in vero, nuove sfide sia in capo agli Stati, sia al complesso sistema del diritto internazionale dell'economia, in quanto, pur

⁸ J.G. RUGGIE, *International Regimes, Transactions and Change, Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, in *International Organization*, 1982, 379-415; C. TIETJE, *Global Governance and Inter-Agency Cooperation in International Economic Law*, in *Journal of World Trade*, 2002, 501-515; W.L. CLAYTON, *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, Department of State of Usa, Washington, 1945, 1-28.

⁹ P. DAILLIER, *Les organisations internationales économiques*, in P. DAILLIER – G. DE LA PRADELLE – H. GHERARI, *Droit de l'économie internationale*, Paris, 2004, 59-66.

¹⁰ Così M. GIULIANO, *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, Milano, 1978, 13.

¹¹ A. COMBA, *Il neoliberismo internazionale*, Milano, 1995, 3; A. PELLET, *Le droit international du développement*, Parigi, 1987, 15.

¹² Acronimo utilizzato per indicare un gruppo di Paesi in rapida e costante crescita economica, nonché dotati di significativo peso politico nello “scacchiere” internazionale; si tratta precisamente di Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica.

rimanendo inalterata la sovranità dei primi sul rispettivo territorio, è profondamente mutata la capacità che gli stessi hanno di esercitare un effettivo ed efficace controllo sulle varie dinamiche economiche che li vede a diverso titolo coinvolti. Ciò accade da un lato, per la pressione esercitata da nuovi centri di potere esterni alle rispettive economie nazionali (come imprese multinazionali, grandi banche d'affari, *hedge funds*, agenzie di *rating* e altro ancora) e dall'altro lato, per il peso che la componente internazionale dei vari problemi di politica economica esercita in forma sempre più determinante sulle singole scelte assunte, tanto che ormai si parla sempre più spesso di interdipendenza economica, quale ulteriore effetto della globalizzazione dei mercati.

Un quadro, quello fino ad ora descritto, fortemente condizionato dall'egemonia statunitense derivante dal ruolo guida che gli USA sono riusciti a riservarsi con la fine della Seconda Guerra Mondiale e a mantenere nel tempo entro i sistemi di *governance* delle principali Organizzazioni internazionali economiche, quali su tutti il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale¹³. Giova ricordare, infatti, che entrambe prevedono una partecipazione differenziata dei singoli Stati membri nella composizione dei rispettivi organi e con riguardo alla formazione delle relative decisioni¹⁴. Ciò determina, inevitabilmente, che le Organizzazioni in questione finiscano per esprimere la posizione di quelle che sono le forze economiche e sociali

¹³ Il potere di voto di ciascun Paese membro è largamente determinato dalle risorse finanziarie versate da ognuno al momento della sottoscrizione della quota a esso spettante, secondo quanto previsto dal Trattato istitutivo. A una determinata quota corrisponde un certo ammontare di voti a favore dello specifico Paese membro. Attualmente, gli Stati Uniti detengono poco più del 17% delle quote totali del Fondo a cui corrisponde una simile percentuale di voti. In occasione, perciò, dei processi decisionali per i quali è necessaria una maggioranza ultra qualificata dei voti pari all'85% (è il caso di quanto previsto dall'art. III del Trattato del FMI per quanto concerne la riforma delle quote detenute dai singoli Stati membri) è evidente come gli Stati Uniti siano titolari di un vero e proprio "diritto di veto" riguardo alle decisioni più importanti da assumere.

¹⁴ La critica nei confronti del sistema di voto ponderato entro le principali Organizzazioni internazionali economiche è diffusa sia in dottrina, sia negli ambienti diplomatici ove, puntualmente, vengono avanzate, per lo più dai Paesi in via di sviluppo, proposte dirette a introdurre meccanismi di voto che consentano un'effettiva applicazione in senso sostanziale del principio dell'eguaglianza sovrana degli Stati. A dette critiche fanno, tuttavia, da contraltare quelle avanzate dai Paesi economicamente più forti riguardo all'egemonia esercitata da quelli in via di sviluppo entro l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Per una ricostruzione delle diverse posizioni si veda R.P. ANAND, *Sovereign Equality of States in International Law*, in *Recueil des cours*, 1986, 17 ss.; T.V PAUL – D.B. LARSON – W.C. WOHLFORT, *Status in World Politics*, Cambridge, 2014, 3-30.

prevalenti entro la Comunità internazionale¹⁵. In tale prospettiva, pertanto, la Comunità internazionale, sia che la si consideri come ente sociale o istituzione autonoma sovraordinata agli Stati che la compongono¹⁶, sia che la si intenda come società paritaria di coordinazione, sprovvista di un potere di governo centralizzato (secondo il principio *reges superiorem non recognoscentes*) e, quindi, tendenzialmente anarchica¹⁷ è soggetta, sin dalla conclusione del Secondo conflitto mondiale, all'influenza ancora oggi prevalente degli Stati Uniti, nonostante l'emergere, come prima osservato, di nuove potenze economiche globali come su tutte, quella cinese¹⁸. Ne deriva che le regole dell'ordinamento internazionale economico che, indipendentemente dalle differenze di peso politico si applicano, almeno formalmente, allo stesso modo a tutti gli Stati membri della Comunità internazionale sulla base del principio di parità ed eguaglianza tra Stati, esprimono in gran parte la visione economica e politica di natura liberista caratterizzante da sempre la posizione degli USA. Visione che, grazie alla caduta dei regimi comunisti, ha potuto estendersi anche a quei Paesi che, prima della caduta del Muro di Berlino (9 novembre 1989), adottarono, invece, il modello di economia pianificata.

In particolare modo, si osserva con riguardo alle trasformazioni che hanno inciso sull'Ordine economico neoliberista, come tra la fine degli anni '60 e gli inizi dei '70 del secolo scorso, si determinarono condizioni economiche di "disordine internazionale" dovute alla fine del sistema monetario internazionale creato con *Bretton Woods* nel 1944, con cui si sancì il passaggio dal regime dei cambi fissi a quello a cambi variabili¹⁹. La fine di

¹⁵ P. PICONE – G. SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, 1982, 45-52 e 76-77.

¹⁶ P. PICONE – G. SACERDOTI, *ibidem*, 45-46, in particolare la nota 26.

¹⁷ La Comunità internazionale non è, tuttavia, una comunità *primitiva*, anche se al suo interno lo svolgersi dei rapporti sociali si basa su di un modello del tutto peculiare, in cui le funzioni tipiche di ciascun ordinamento giuridico (produzione, accertamento e attuazione del diritto) sono in capo agli stessi destinatari delle norme. Si tratta, pertanto, di un sistema *policentrico*, in cui i soggetti che creano le norme coincidono con i destinatari delle stesse. Cfr. sul punto M. GIULIANO, *La Comunità internazionale e il diritto*, Padova, 1950, 11-42 e 221-264; R. QUADRI, *Diritto internazionale pubblico*, Napoli, 1968, 25 ss.; A. MALINTOPPI, *Su la "gestione delle funzioni" nell'ordinamento internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1975, 749-753; B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2014, 1-19.

¹⁸ J. ANDREAS, *Il mistero del dragone. La dinamica economica della Cina*, Trieste, 2019.

¹⁹ Tale passaggio fu dovuto alla Dichiarazione del Presidente americano Nixon del 15 agosto 1971 con cui si stabilì la sospensione temporanea della convertibilità del dollaro in oro o in altri strumenti di riserva. La valuta statunitense cessava, pertanto, non solo di essere convertibile, ma diveniva una divisa fluttuante come le altre. La situazione fu resa legale con la modifica intervenuta il 1° aprile del 1978, dell'art. IV dello Statuto del Fondo dedicato alla disciplina dei cambi delle monete.

quel sistema valutario, dovuta a diversi fattori²⁰, pose le basi per un deciso “cambio di rotta” in termini di politica economica e monetaria a livello internazionale, favorito anche dall’affermazione sul piano accademico-scientifico della Scuola statunitense di stampo monetarista. Un movimento che, sebbene eterogeneo al suo interno e che copre un esteso spazio di tempo e ampi settori di ricerca, ha recuperato ed esaltato alcuni principi basilari del pensiero liberale classico; in specie, quello per cui i mercati, in condizione di concorrenza, sono capaci di destinare le risorse economiche e distribuire il reddito disponibile in modo decisamente più efficiente rispetto all’azione dello Stato che, a loro avviso, invece, dovrebbe limitare il più possibile ogni tipo di intervento in economia²¹.

Negli anni immediatamente successivi, si assistette a una completa adesione verso la Scuola monetarista e al tipo di liberismo “estremo” dalla stessa sostenuto, principalmente da parte dei governi degli Stati Uniti e della Gran Bretagna, storicamente considerati *lands of liberalism*, guidati rispettivamente dal repubblicano Ronald Reagan e dalla *leader* del partito conservatore Margaret Thatcher. Gli indubbi successi economici, quantomeno a livello di crescita del relativo prodotto interno lordo – (pil) e del tasso di occupazione, che conobbero tali Paesi sotto la guida di quelle amministrazioni, finirono per rafforzare a livello internazionale e all’interno delle Organizzazioni internazionali economiche l’idea che, solo attraverso un massiccio ricorso a politiche *intransigentemente* liberiste, si potesse favorire la crescita economica globale, a cui avrebbero potuto partecipare, per la prima volta, anche i Paesi in Via di Sviluppo (PVS) e quelli Meno Avanzati (PMA) fino ad allora di fatto esclusi, per la contrapposizione tra i blocchi di influenza americana e sovietica e dal fallito tentativo di dare

²⁰ Sul tema, i profili più rilevanti furono rappresentati dalla forte crescita del *deficit* della bilancia dei pagamenti americana, causata da un lato, da un robusto deflusso di dollari verso l’estero e dall’altro lato, dal sensibile incremento delle spese belliche sostenute dagli Stati Uniti durante il conflitto in Vietnam (prevalentemente nel periodo 1965-1975). A quei fattori, si aggiunsero anche la crescente domanda di oro da parte di quei Paesi che detenevano, tramite le rispettive banche centrali, una forte quantità di riserve valutarie in dollari, tanto da mettere a rischio il sistema della convertibilità dollaro-oro sul quale *Bretton Woods* si fondava; la progressiva liberalizzazione dei movimenti dei capitali; il riaccendersi dell’inflazione dovuta sia a una forte spinta salariale, sia al forte aumento del prezzo del petrolio causato dal conflitto arabo-israeliano (1967-1973).

²¹ Una visione decisamente opposta a quella di stampo keynesiano, per cui, al contrario, l’intervento pubblico in economia è necessario in quanto, attraverso la leva fiscale, si può determinare un aumento del livello di occupazione e una crescita dei redditi delle famiglie e, quindi, dei consumi assicurando così, non solo l’equilibrio del mercato e dei conti pubblici, ma, soprattutto, la stabilità dei sistemi nazionali non solo dal punto di vista economico, ma anche politico e sociale.

origine, tra la fine degli anni '70 e gli inizi degli anni '80, al modello del Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI)²².

È all'interno di detto quadro che il *paradigma* economico e politico del *Washington consensus* venne ad affermarsi e a innovare l'Ordine economico internazionale di stampo neo liberista. Espressione, quella del *Washington consensus*, che fu coniata nel 1989 dall'economista Williamson per evidenziare l'insieme di politiche economiche condivise dalla Banca Mondiale, dal Fondo Monetario Internazionale e dal Tesoro americano (tutte istituzioni con sede fisica a Washington) fondate, essenzialmente, su quattro pilastri: stabilizzazione macroeconomica²³, liberalizzazione del commercio e

²² L'istituzione di un Nuovo Ordine Economico Internazionale (NOEI) fu ufficialmente approvata per *consensus* dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 1° maggio 1974, nel corso della sua sesta sessione speciale, con la risoluzione n. 3201 *Declaration on the Establishment of a New International Economic Order*. Detta risoluzione insisteva sul fatto che il NOEI si sarebbe dovuto fondare su una lista di venti principi così riassumibili: a) il diritto degli Stati di scegliersi il proprio sistema economico e sociale in base all'eguaglianza sovrana; b) la sovranità permanente sulle risorse naturali e sulle attività economiche, libera da ogni forma di coercizione esterna e il diritto di nazionalizzare la proprietà straniera e regolare le attività delle società transnazionali nei Paesi dove esse operano; c) la partecipazione su una base di eguaglianza dei PVS nelle relazioni economiche internazionali e la più ampia cooperazione di tutti gli Stati in modo tale da eliminare le principali disparità a livello mondiale; d) il trattamento preferenziale non reciproco per i PVS in ogni settore della cooperazione economica; e) un giusto ed equo rapporto tra i prezzi delle materie prime, prodotti primari e beni esportati dai Paesi in via di sviluppo e quelle dei materiali prodotti e beni importati dagli stessi; f) il diritto dei Paesi in via di sviluppo all'aiuto allo sviluppo e al trasferimento di risorse finanziarie e di tecnologia. Giova, tuttavia, precisare (si veda in specie G. SACERDOTI, *Nascita, affermazione e scomparsa del Nuovo Ordine Economico Internazionale*, in A. LIGUSTRO – P. PICONE (a cura di), *Problemi e tendenze del diritto internazionale dell'economia*, Liber amicorum in onore di Paolo Picone, Napoli, 2011, 127-152, in specie 149) che né il diritto consuetudinario, né quello convenzionale, nei loro sviluppi hanno seguito i principi e l'impostazione del NOEI, pur dando atto del fatto che il diritto allo sviluppo degli Stati e degli individui unitamente al diritto all'assistenza allo sviluppo siano divenuti nel tempo la base dell'azione delle Organizzazioni internazionali a favore dei Paesi in via di sviluppo.

²³ Si fa riferimento all'impiego di politiche monetarie o fiscali (o loro combinazioni) con riguardo a variabili macroeconomiche (quali, l'andamento del tasso di inflazione, il livello dell'occupazione) con lo scopo di contenere le loro fluttuazioni nel tempo. Le politiche di stabilizzazione riguardano anche gli aggiustamenti dei tassi di cambio, intendendo in detto caso, il ricorso a provvedimenti di politica economica e monetaria funzionali a neutralizzare le oscillazioni dei corsi delle valute. Sul punto, si veda J. WILLIAMSON, *What Washington Means by Policy Reform. From Latin American Adjustment. How Much Has Happened?*, Peterson Institute for International Economics, Washington, 1990.

degli investimenti, privatizzazione e de-regolamentazione²⁴. Un modello che fu, inizialmente, pensato per creare all'interno delle economie meno industrializzate e, soprattutto dei Paesi economicamente svantaggiati, condizioni favorevoli per ottenere nel breve-medio periodo nel contempo stabilità e adeguata crescita economica.

La forte affermazione delle note "Tigri asiatiche" (Taiwan, Corea del Sud, Singapore, Hong Kong) avvenuta *a cavallo* degli anni '80 e '90 e, soprattutto, la successiva interpretazione che di quel successo ne diede la Banca mondiale, con il noto report *East Asian Miracle* (1993)²⁵ in cui si evidenziò come la relativa crescita dipendesse dallo scarso intervento in economia da parte dei governi, come sostenuto dai fautori del *Washington consensus*, fece sì, quasi per inerzia, che tale modello divenisse oggetto di crescente interesse come schema di convergenza universale delle varie economie nazionali, ormai votate al liberismo anche grazie, come prima accennato, alla caduta dei sistemi comunisti e al sostanziale insuccesso del tentativo di dare vita al NOEI.

Non sono, tuttavia, mancate numerose e, talvolta, feroci critiche che, prendendo sempre spunto dal caso delle "Tigri asiatiche", hanno evidenziato come l'adozione aprioristica del *Washington consensus*, senza considerare le sue ricadute operative caso per caso, abbia inciso negativamente sull'attività svolta dal Fondo monetario internazionale e non abbia facilitato la soluzione delle crisi economiche e finanziarie successivamente intervenute, nonché la crescita delle economie meno avanzate²⁶. Si spiegherebbe, così, il tentativo, a partire dalla fine degli anni

²⁴ Le *politiche di liberalizzazione* sono relative all'abolizione delle varie restrizioni tariffarie e non (es. dazi, divieti, contingentamenti, monopoli nazionali di produzione, limiti all'accesso di mestieri e professioni) riguardo al movimento dei beni, servizi persone e capitali. Le *privatizzazioni* consistono in un processo economico e giuridico avente a oggetto il trasferimento della proprietà di beni e la titolarità di determinate attività economiche dal regime del diritto pubblico a quello del diritto privato. Con l'espressione *deregolamentazione* si suole, invece, indicare la rimozione da parte delle autorità competenti, di norme legislative e procedure amministrative ritenute tali da ostacolare e disincentivare gli investimenti, così da stimolare l'attività di impresa. Per approfondimenti, si rinvia a G. ROLAND, *Privatization: Successes and Failures*, New York, 2008; M.E. BEESLEY, *Privatization, Regulation and Deregulation*, London, 1992.

²⁵ WORLD BANK, *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, New York, 1993.

²⁶ J.E. STIGLITZ, *La globalizzazione che funziona. Un mondo migliore è possibile*, Torino, 2006, 267 per cui il «FMI è ormai talmente ossessionato dall'inflazione che spesso dimentica quanto siano importanti la crescita e la stabilità reale e non presta la dovuta attenzione alla volatilità della produzione e all'occupazione. Di conseguenza, anziché rimediare alle carenze dei mercati finanziari privati, cercando di compensarne gli effetti, spesso le ha aggravate. Anziché fornire fondi per finanziare

'90, da parte dello *United Nations Development Programme*, in particolare con l'elaborazione degli "Obiettivi del Millennio" di affermare una lettura più moderata del modello in questione, ponendo l'attenzione sulla ricerca di un maggiore equilibrio tra meccanismi di mercato e interventi in ambito economico e sociale. Cosa che, secondo alcuni²⁷, avrebbe aperto una nuova fase definita come *Post Washington consensus*. Un nuovo orientamento quest'ultimo che, pur non mettendo in discussione i fondamenti dell'economia capitalista, non intenderebbe applicare in modo aprioristico politiche di privatizzazione, liberalizzazione e stabilizzazione dando, invece, maggiore rilievo alla lotta alla povertà, vista come obiettivo centrale della cooperazione allo sviluppo e non intesa come un semplice effetto *collaterale* della crescita economica, soprattutto quando troppo repentina e disordinata.

Nonostante il tentativo sopradescritto che, come vedremo, è oggi al centro anche dell'azione promossa dalle Nazioni Unite attraverso l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile, l'impostazione liberista di stampo monetarista che sta alla base del *Washington consensus* non ha perso del tutto la sua influenza, pur essendo oggetto di critiche costanti nel tempo. Al posto del pieno impiego e del benessere sociale perseguite dai *keynesiani*, alla tutela dei beni comuni come l'ambiente o i diritti umani economico-sociali, gli obiettivi da perseguire che si sono venuti a consolidare nel corso degli anni, grazie ai processi di liberalizzazione, privatizzazione, deregolamentazione prima citati, si sono sostanzialmente per lo più nella ricerca della stabilità dei prezzi e in quella dei conti pubblici. È accaduto così che ha via via preso a prevalere la tendenza a ridurre la spesa sociale, ritenuta "superflua", ma che, in particolare modo, in Europa è alla base del noto *Welfare State*²⁸. Inevitabilmente, si è assistito all'emersione di nuove forme di povertà, che vanno oltre a quella della semplice privazione di beni essenziali²⁹.

politiche anticicliche, il più delle volte ha imposto ai Paesi in fase recessiva di seguire le politiche di contrazione».

²⁷ I. LESAY, *How "post" is The Post Washington Consensus?*, in *Journal of Third World Studies*, 2012, 183-198; H.C. MONTIEL, *Incompleteness of post Washington Consensus: A Critique of Macro-Economic and Institutional Reforms*, in *International Studies*, 2007, 103-122; R. CADIN, *Il diritto internazionale dello sviluppo: genesi, evoluzione e prospettive*, in E. SPATAFORA – R. CADIN – C. CARLETTI, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale. Lezioni sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo umano*, Torino, 2012, 2-134, in specie 78-79.

²⁸ Espressione comunemente utilizzata per indicare il complesso delle politiche pubbliche adottate da uno Stato all'interno di un'economia di mercato per garantire l'assistenza e il benessere dei cittadini, intervenendo in modo deliberato e regolamentato sulla distribuzione dei redditi prodotti dal mercato medesimo.

²⁹ La rivoluzione tecnologica, la globalizzazione dell'economia e dei mercati, il mutamento climatico, le pandemie, oltre a costituire l'occasione per nuove opportunità di crescita, innovazione e occupazione, incidono pesantemente sul

Quanto descritto è una conseguenza di un altro profilo qualificante il *Washington consensus*, quello legato alla condizionalità economica a cui fanno abitualmente ricorso il FMI e la BM nei rispettivi programmi di prestito verso gli Stati in difficoltà economica e beneficiari del relativo sostegno finanziario³⁰. Si tratta di piani di sostegno che, a fronte degli aiuti economici concessi, prevedono, in capo ai relativi destinatari, l'obbligo di raggiungere determinati obiettivi di carattere generale (condizionalità macroeconomica) oppure l'implementazione di specifiche politiche pubbliche volte a realizzare riforme organiche (condizionalità strutturale)³¹. Uno strumento che ha sollevato diversi dubbi sia con riguardo alla sua reale efficacia di risolvere le situazioni di crisi, sia intorno alla sua legittimità³².

2. – La progressiva liberalizzazione dei mercati, in dipendenza dell'affermazione dell'Ordine economico neo liberista, ha avuto tra i suoi molteplici effetti anche quello di favorire un'accentuata finanziarizzazione dell'economia³³ con l'effetto che la finanza, comunemente intesa come l'attività di negoziazione di titoli di credito a breve e a lunga scadenza a fini di investimento, ha acquisito una sua sempre maggiore rilevanza e

mondo del lavoro, eliminando numerose figure un tempo richieste dal mercato. Vengono così a prodursi nuove forme di emarginazione sociale, nuovi tipi di disuguaglianze e povertà. A fianco dei *winners*, coloro che sono in grado di cogliere le nuove opportunità, vi sono in misura sempre più crescente sparsi per il Pianeta milioni di *losers*, senza lavoro o con lavori precari. Per una ricognizione delle nuove forme di povertà e sulle soluzioni sino a ora approntate in specie a livello europeo da parte dei singoli Stati, si veda FONDAZIONE ASTRID E CIRCOLO FRATELLI ROSSELLI (a cura di), *Nuove (e vecchie) povertà, quale risposta: reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, Bologna, 2018.

³⁰ Per una ricostruzione del concetto di condizionalità, quale meccanismo con cui subordinare all'adozione di determinati programmi di politica economica la concessione di aiuti finanziari ai Paesi in difficoltà, si vedano E. PAPARELLA, *Il Fondo Monetario Internazionale nell'Eurozona: la stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Napoli, 2018; A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi: la condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Torino, 2017.

³¹ In estrema sintesi, si fa riferimento a misure dirette a modificare il tessuto di un'economia, ossia il quadro istituzionale e regolamentare entro cui operano cittadini e imprese. Sono misure concepite per rafforzare un dato sistema economico e migliorare la sua capacità di realizzare il proprio potenziale di crescita in modo equilibrato.

³² J. STIGLITZ, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2006; M. GOLDSTEIN, *IMF Structural Conditionality: How Much Is Too Much?*, Institute for International Economics, Working Paper n. 01-04, 15 February 2002.

³³ Sul tema, si veda, in particolare, L. GALLINO, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011, in specie 107 ss.; J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, Torino, 2013; F. MARCELLI, *Capitalismo finanziario e diritto internazionale: una partita aperta*, in F. MARCELLI – I. TAGLIAMONTE, *Il diritto contro la crisi*, Roma, 2012, 43-160.

autonomia riuscendo, addirittura, a subordinare ad essa l'industria cessando, così, di essere considerata come un mezzo a servizio del settore produttivo. La disponibilità, inoltre, di strumenti di comunicazione e contrattazione telematici sempre più sofisticati e rapidi, ha contribuito ulteriormente a dilatare tale settore, fino a renderlo prevalente rispetto a quello produttivo. Tale trasformazione epocale ha riguardato in specie il tessuto economico-produttivo delle economie più avanzate che, a causa anche del crescente fenomeno della delocalizzazione delle rispettive imprese in territori più appetibili per il contenimento dei costi di produzione, sono stati costretti a ripensare le rispettive economie, favorendo la loro finanziarizzazione, mediante importanti piani di liberalizzazione dei flussi di capitale congiuntamente alla liberalizzazione dei sistemi bancari e creditizi nazionali.

Il prevalere della finanza sull'economia reale è stato favorito anche dall'eccessivo ricorso a meccanismi di regolamentazione basati su modelli di *soft law*, tramite, soprattutto, il ricorso a *standard* relativi a comportamenti non vincolanti, nonché alla delega di competenze a organismi spesso ritenuti non sufficientemente trasparenti e *accountable*, tesi a uniformarsi eccessivamente ai paradigmi tipici del liberismo più stringente³⁴.

È dall'eccessivo diffondersi di questo modello di capitalismo, oltre che dai limiti di regolamentazione e supervisione che ne stanno alla base, che è derivato il fenomeno economico recessivo legato alla nota crisi finanziaria del 2008 e le cui conseguenze non possono ancora dirsi del tutto superate. Anzi, è concreto il rischio di un loro aggravamento a seguito degli effetti economici e sociali devastanti derivanti dalla pandemia da Covid-19.

Dalla crisi del 2008 è derivata in particolare modo una condizione di insostenibilità del debito³⁵ inizialmente solo privato³⁶ e, poi, rapidamente

³⁴ Così P. PICONE, *Capitalismo finanziario e nuovi orientamenti dell'ordinamento internazionale*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2014, 5-26.

³⁵ Sull'esplosione della questione del debito nota anche come *debt nation* si veda L. GALLINO, cit., 48 ss.; M. HARDT – A. NEGRI, *Questo non è un manifesto*, Milano, 2012, 15 ss.

³⁶ In particolare, le classi meno agiate hanno fatto ricorso al debito per le loro esigenze di consumo, attratte dalla politica del credito facile, promossa da numerosi enti finanziari, per realizzare in realtà operazioni altamente speculative e rischiose, come avvenuto con il noto scandalo dei mutui *sub-prime*. Per una completa ricostruzione di quest'ultimo fenomeno, di fatto scaturigine della grave crisi finanziaria, si veda E. MOSTACCI, *Stati finanziari e mercati sovrani: la crisi economica e gli strumenti per fronteggiarla*, in *Mercato, concorrenza e politiche sociali*, 2009, 305-324, in specie 306-308. Sul processo che ha portato gli istituti di credito americani e britannici ad assumere sempre più rischi nell'emissione di titoli garantiti dai mutui *sub-prime* si veda, invece, F. CARLUCCI, *La grande crisi e i suoi effetti sull'Europa*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 2011, in specie 492-494; L. SPAVENTA, *La crisi della nuova finanza*, in R. PEREZ (a cura di), *Finanza privata e finanza pubblica, i mutui subprime e la*

trasformatasi in crisi del debito pubblico per numerose economie nazionali (in specie europee)³⁷, che ha finito per incidere in modo sensibile sul godimento di una significativa parte dei diritti economico-sociali riconosciuti agli individui, accentuando così le disuguaglianze, che la pandemia da Covid-19 rischia di aggravare ulteriormente. Una situazione quella della crescente disparità di reddito tra le persone che, soprattutto durante gli anni della crisi finanziaria, è riconducibile a politiche statali a carattere fortemente recessivo strumentali al perseguimento della stabilità economica sia dal punto di vista prettamente finanziario, sia con riguardo all'equilibrio dei conti pubblici.

Categoria, quella della stabilità economica che, pur essendo menzionata in differenti strumenti normativi a seconda dei casi nella forma della stabilità monetaria o dei prezzi o dell'equilibrio finanziario o dei conti pubblici³⁸, non riceve alcuna definizione dal punto di vista giuridico, limitandosi il diritto, in specie quello internazionale dell'economia, a recepire quanto elaborato dalla scienza economica³⁹. Peraltro, tra gli studiosi di detta scienza, sul punto non vi è una unanimità di vedute tanto che, con tono quasi sarcastico, ma efficace nel sottolinearne le difficoltà ricostruttive, la stabilità viene considerata «*like beauty always lies in the eyes of the beholder*»⁴⁰. Questo avviene perché, a seconda dell'evento scatenante la perturbazione che la minaccia o la mette effettivamente in crisi (come, il crollo del valore di una valuta, il *default* di uno Stato, la forte crescita inflazionistica entro una data area monetaria), la stabilità economica può coincidere con quella dei corsi di cambio, con la stabilità fiscale (quale equilibrio dei conti pubblici) o, con riferimento a quanto accaduto con la crisi del 2008, con la stabilità del sistema finanziario e, dunque, alla tenuta del sistema bancario e creditizio in genere.

Si comprende, così, come la stabilità economica, complessivamente considerata, sia un concetto molto ampio che si articola al suo interno in diverse *sub specie* di stabilità che contribuiscono a definire la prima sul piano dei contenuti. Si tratta della menzionata stabilità monetaria, nella sua

spending review, Rimini, 2009, 23; M. SARCINELLI, 2007: *la crisi da subprime*, *ibidem*, 97 ss. e in specie 110.

³⁷ Sul tema v. G. PERONI, *La crisi dell'Euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012.

³⁸ Vedi ad esempio gli artt. I (iii), IV, sez. 1, sez. I (i) e (ii), sez. IV del Trattato FMI; art. 3, par. 3 TUE; artt. 119, 127 (parr. 1, 5), 141 (par. 2), 219 (parr. 1, 2), 282 (par. 2) TFUE.

³⁹ V. ad esempio gli artt. XII e XVIII: b) dell'accordo GATT 1994 e dell'art. XII dell'accordo GATS/WTO.

⁴⁰ Così H. DIETER, *The Stability of International Financial Markets: A Global Public Good?* in S.A. SCHIRM (ed.), *New Rules for Global Markets. Public and Private Governance in the World Economy*, New York, 2004, 23-43, in specie 28.

duplice versione *interna* (stabilità dei prezzi e contenimento del tasso di inflazione) ed *esterna* (stabilità del valore della valuta nazionale rispetto alle altre divise), della stabilità dei conti pubblici o fiscali (contenimento del debito e del *deficit* pubblico rispetto alla ricchezza prodotta in termini di PIL) e, infine, della stabilità del sistema finanziario.

Dette forme di stabilità che formano la più ampia stabilità economica, si comportano tra loro come dei “vasi comunicanti”, per cui gli effetti negativi che possono colpire una determinata area dell’economia il più delle volte si diffondono alle altre⁴¹, favorendo l’insorgere del noto “effetto contagio”⁴² che può destabilizzare non solo il singolo sistema economico coinvolto dalla crisi in atto, ma, bensì, minacciare l’intero ordine economico internazionale⁴³.

3. – La ricerca della stabilità economica a livello globale⁴⁴ ha aperto un’ampia riflessione sulla sua natura giuridica, intorno alla quale vi è, ormai, una sostanziale concordia nell’inserirla nel gruppo dei beni pubblici globali (BPG)⁴⁵. Si tratta precisamente di quei beni «*with benefits that extend to*

⁴¹ Si pensi, solo a titolo di esempio, a come la stabilità dei tassi di cambio tra le diverse divise nazionali sia stata ritenuta fondamentale nella costruzione dell’architettura dell’Ordine economico internazionale neo liberista di *Bretton Woods* del 1944, sulla scorta degli effetti distorsivi prodottisi sugli scambi commerciali dalle politiche aggressive di dumping valutario che caratterizzarono il periodo tra le due guerre mondiali, in cui l’approccio unilateralista, protezionista e autarchico, allora prevalente, fu tra le cause dell’avvento dei ben noti totalitarismi. Si consideri, poi, come, successivamente all’abbandono del sistema a cambi fissi e alle misure di restrizione valutaria con le derivate politiche di liberalizzazione dei capitali e pagamenti indotte dalla nota Dichiarazione unilaterale di Nixon del 1971, si assistette, verso la fine degli anni ‘70 e inizi degli ‘80 a una ridefinizione dei compiti del FMI, che portò quest’ultimo a occuparsi non più unicamente della stabilità dei cambi e di crisi valutarie a essa connesse, ma anche di crisi fiscali degli Stati. Ancora, volgendo questa volta lo sguardo alla crisi del 2008, non si può fare a meno di notare come siano state prima la stabilità finanziaria e, poi, la stabilità fiscale a costituire i nodi critici rispetto ai quali oggi si persegue la più ampia stabilità economica, così come si è cercato di definirla nel testo.

⁴² Si fa riferimento a una situazione in cui uno *shock* economico riguarda inizialmente solo una data realtà economica (Paese, settore produttivo, società) per, poi, propagarsi rapidamente in modo incontrollato agli altri settori economici e agli altri Stati, dando vita così a una crisi generalizzata di sistema.

⁴³ *Special Edition: Progress towards the Sustainable Development Goals*, Report of the Secretary-General of Economic and Social Council (8 May 2019), 4 ss.

⁴⁴ In generale sul tema, si consenta di rinviare a G. PERONI, *Stabilità economica*, cit. e, ID., *Crisi e ricerca della sostenibilità economica nella prospettiva di un nuovo ordine economico internazionale orientato allo sviluppo sostenibile*, in *Il Diritto dell’economia*, 2020, 259-298.

⁴⁵ Sul punto si vedano M. ADENAS – I.H. CHIU, *Financial Stability and Legal Integration in Financial Regulation*, in *European Law Review*, 2003, 335-360, in specie 342; R. CRONSTON, *Principles of Banking Law*, Oxford, 2003, 66; S.L. SCHWARCZ, *Systemic*

all countries, people and generations», così come evidenziato dallo *United Nations Development Program* con suoi tre studi nel 1999 e fatti propri⁴⁶ dalle Nazioni Unite nello stesso anno con il rispettivo *Human Development Report*⁴⁷. In detto documento, è stato evidenziato come i BPG costituiscano una tipologia particolare di beni pubblici di cui condividono i caratteri della non escludibilità e della non rivalità, differenziandosi da quelli domestici in forza di tre aspetti: geografico (l'efficacia del bene si estende su più di un gruppo di Paesi), socio-economico (l'efficacia del bene interessa tanto i Paesi ricchi quanto quelli poveri) e generazionale, in quanto relativi all'intera Umanità⁴⁸.

Risk, in *Georgetown Law Journal*, 2008, 193-249, in particolare 206; BANCA D'ITALIA, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, 2015; M. QUINTYN – M. TAYLOR, *Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability*, in IMF WP/02/46, 2002, 8 ove espressamente si afferma che «*the achievement of financial system [...] is now generally considered a public good*»; D. BIERI, *Regulation and Financial Stability and the Age of Turbulence*, in R. KOLB (ed), *Lessons from The Financial Crisis*, Hoboken, 2010, 327-336. Sulla natura della stabilità economica dal punto di vista, invece, prettamente monetario-valutario quale bene pubblico globale (bpg) si vedano M. CAMDESSUS, *International Financial and Monetary Stability. A Global Public Good?*, in IMF Research Conference, 1999; B. EICHENGREEN, *Hegemonic Stability Theories of International Monetary System*, in MBER Working Paper, March, 1987; E. DORRUCCI. – E. MC KAY, *The International Monetary System after the Financial Crisis*, in ECB Occasional Paper series, February 2011; C. TIETJE, *The Role of Law in Monetary Affairs: Taking Schock*, in T. COTTIER – R. M. LASTRA – C. TIETJE – L. SATRAGNO (eds), *The Rule of Law in Monetary Affairs*, Cambridge, 2014, 11-44. In merito alla stabilità fiscale quale BPG si veda F. GIANVITI, *Relationship between Monetary Policy and Exchange Rate Policy*, in T. COTTIER – R. M. LASTRA – C. TIETJE – L. SATRAGNO (eds), *ivi*, 544-569.

⁴⁶ I. KAUL – I. GRUNBERG – M.A. STERN, *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, Oxford, 1999, 1 dove si ritrova la definizione sopra indicata. Si veda, inoltre, I. KAUL – P. CONCEICAO – K. LE GOULVEN – R.U. MENDOZA (eds), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, New York, 2003; I. KAUL – P. CONCEICAO, (eds) *The New Public Finance: Responding to Global Challenges*, New York, 2006.

⁴⁷ In <http://hdr.undp.org/> si trova il report del 1999 in specie si consultino le 92-94, 99 e 111-114 con specifico riguardo alla stabilità economica e finanziaria.

⁴⁸ La definizione di bene pubblico globale è stata successivamente precisata dalla Banca Mondiale, con specifico riguardo alle questioni legate al tema dello sviluppo, per cui «*global public goods are commodities, resources services and also substantial cross-border externalities that are important for development poverty reduction and can be produced in sufficient supply only through cooperation and collective action by developed and developing countries*» (v. DEVELOPMENT COMMITTEE (2000), *Poverty Reduction and Global Public Goods. Issues for the World Bank in Supporting Global Collective Action?*, Joint Ministerial Committee of the Boards of Governors of the Bank and Fund, DC/200-16, 6 September) e, successivamente, nel 2006 dall'*International Task Force on Global Public Goods*, costituita in occasione del *Johannesburg World Summit on Sustainable Development* del 2002, per cui i beni pubblici globali sono «*issues that are broadly conceived as important to the international community that for the most part cannot or will not be adequately addressed by individual countries*

Ciò nonostante, a livello internazionale, si osserva una certa difficoltà nell'individuare gli effettivi confini e caratteristiche della categoria giuridica dei beni qui considerati. Problematiche che sono dovute in primo luogo, all'assenza di un governo globale in grado di operare nell'interesse generale della Comunità internazionale e dotato di potestà di regolazione riguardo alla fornitura e allo sfruttamento di detti beni e di risoluzione dei possibili conflitti nascenti in ordine al relativo utilizzo; in secondo luogo, per le caratteristiche e carenze strutturali tipiche del diritto internazionale che si rivelano attraverso i modi di creazione delle sue regole, dei suoi mezzi di soluzione delle controversie e di assicurare l'osservanza delle norme, nonché, infine, con riguardo alle peculiarità dei rispettivi soggetti di diritto. Si tratta di elementi tutti strettamente correlati a quello posto alla base della Comunità internazionale stessa: la sua anorganicità e conseguente mancata istituzionalizzazione⁴⁹.

A quanto descritto, si associa lo sforzo di individuare la comunità dei fruitori dei beni pubblici globali sebbene, in forza della loro natura globale, si ritiene opportuno non limitare la platea dei relativi beneficiari ai tipici soggetti del diritto internazionale (Stati e Organizzazioni governative), bensì all'intero genere umano, con l'effetto che detti beni risultano caratterizzati da una titolarità diffusa, tale da richiedere di essere amministrati in forma indipendente e maggiormente partecipata da parte di tutti gli *stakeholders* a qualsiasi titolo coinvolti nel relativo consumo.

Benché «*The concept of GPGs is so prominent in international development discourse*»⁵⁰, la discussione che è maturata a livello giuridico internazionale non è ancora riuscita a risolvere le criticità indicate. Non si può, tuttavia, fare a meno di considerare come la tutela dei beni in esame possa provenire anche da altre categorie giuridiche note e familiari al diritto internazionale, come quella degli obblighi *erga omnes*⁵¹ e dei *common concerns of humankind*.

acting alone and that are defined through broad international consensus or a legitimate process of decision making» (v. INTERNATIONAL TASK FORCE ON GLOBAL PUBLIC GOODS, *Meeting Global Challenges: International Cooperation in the National Interest*, Final Report, 2006, 13).

⁴⁹ Sui caratteri del diritto internazionale, si veda L. CONDORELLI, voce *Diritto internazionale*, in *Enciclopedia Treccani on line*, 2014.

⁵⁰ «*That one commentator has called it the "buzzword" of the last decade, like the New International economic order in the 1970s, good governance, in 1980s, and sustainable development in 1990s*». Così D. BODANSKY, *What's in a Concept? Global Public Goods, International Law and Legitimacy*, in *European Journal of International Law*, 2012, 651-668, in specie 654, nota 21.

⁵¹ Tali obblighi si configurano, sulla base della sintetica definizione datane in un celebre *obiter dictum* della nota sentenza *Barcelona Traction* (ICG, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited – Belgium v. Spain*, Judgment of 24 July 1964), come degli obblighi derivanti da una particolare categoria di norme primarie dell'ordinamento internazionale che per tutelare specifici beni e valori della

Soprattutto, il riconoscimento che la fornitura di un dato bene costituisca un *common concern*⁵² non è privo di conseguenze giuridiche, in quanto indicherebbe la disponibilità da parte degli Stati a favorire un'azione tra loro concertata per il perseguimento di un valore condiviso che, a livello normativo, si sostanzierebbe nell'elaborazione non solo di regole comuni, ma anche di condotte concrete volte a realizzare l'obiettivo stabilito. In altre parole, gli obblighi internazionali che discendono dal concetto di *common concern* impongono determinate condotte nei confronti non solo degli Stati direttamente interessati da rischi ambientali o economico-finanziari che siano in grado di incidere sul sistema della Comunità internazionale, ma obbligano anche gli altri suoi membri, proprio per il fatto che a essere messa a repentaglio è la *Societas* internazionale⁵³.

Fenomeni di rilevanza planetaria come il cambiamento climatico, le epidemie, l'esaurimento delle risorse naturali o crisi economico-finanziarie a carattere sistemico in grado di compromettere l'Ordine economico internazionale esistente, vanno affrontati tutti entro un quadro di effettiva e leale cooperazione multilaterale, soprattutto quando mancano appropriate strutture intergovernative a ciò dedicate. Tale atteggiamento cooperativo riguarda anche la stabilità economica, in quanto si tratta di un bene pubblico

Comunità internazionale, attribuiscono a tutti gli Stati, operanti *uti universi* per conto della medesima, il compito e il potere di garantirne il rispetto e attuazione nei confronti dei singoli Paesi. Per approfondimenti, si consenta di rinviare anche per i numerosi rimandi bibliografici in nota a G. PERONI, *Stabilità economica*, cit., 91-92.

⁵² Tale categoria si è formata essenzialmente nel quadro del diritto internazionale dell'ambiente con specifico riguardo alle questioni legate al cambiamento climatico e all'inquinamento globale. Per approfondimenti, si rinvia a K.N. SCHEFER – T. COTTIER, *Responsibility To Protect (R2P) and The Emerging Principle of Common Concern?*, in P. HIPOLD (ed.), *The Responsibility To Protect: A New Paradigm of International Law?*, Leiden, 2015, 123-142; T. COTTIER – N. SHARIF, *International Trade and Climate Change*, in *Research Handbook on Environment, Health and WTO*, Bern, 2013, 413-447.

⁵³ Nell'Introduzione a *The Expansion of International Society*, Oxford, 1984, volume curato da Hedley Bull e Adam Watson, viene proposta la seguente definizione di Società internazionale e precisamente come «... un insieme di Stati (o, più generalmente, un insieme di comunità politiche indipendenti) che non formano semplicemente un sistema, nel senso che il comportamento di ciascuno è un fattore necessario nei calcoli degli altri, ma che hanno anche stabilito norme e istituzioni comuni fondate sul dialogo e il consenso, per regolare i loro rapporti reciproci; gli Stati che fanno parte di una società internazionale riconoscono il loro comune interesse nell'adeguarsi alle norme istituite». Sulla possibilità di distinguere tra Società e Comunità internazionale, si veda P. PICONE, *Diritto internazionale dell'economia e costituzione economica dell'ordinamento internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, 1980, 148, in specie la nota 12.

di tipo *weakest link*, poiché la sua produzione dipende tanto dal contributo più piccolo che da quello più grande⁵⁴.

Ciò nondimeno, pur essendo ormai acclarata l'esistenza di interessi comuni e di obblighi cooperativi verso la produzione e fornitura di un dato bene strategico, come è nel nostro caso la stabilità economica nelle sue diverse declinazioni (monetaria, fiscale e finanziaria), non appare corrispondere un'effettiva disponibilità degli Stati ad accettare possibili limitazioni alla propria sovranità e nonostante, sia ormai acclarato, come avvenuto nel caso delle recenti crisi finanziarie, che, indipendentemente dal luogo fisico in cui detti eventi traggono origine, gli stessi si diffondono con una rapidità tale da colpire anche quei Paesi potenzialmente immuni da difficoltà economiche e ciò a causa della citata interdipendenza tra i diversi mercati e aree regionali⁵⁵. Si consideri, poi, che a essere compromessa, soprattutto da fenomeni di instabilità economica di significativa intensità, vi è la *Rule of law*⁵⁶ che è alla base della tutela e promozione dei diritti umani⁵⁷ e di un corretto funzionamento dell'economia di mercato, oltre che del sistema giustizia in generale⁵⁸. Un sistema economico stabile non è solo condizione

⁵⁴ Crisi economico-finanziarie di rilevanza globale possono, infatti, dipendere sia da Paesi di importanza economica secondaria (come fu il caso della Thailandia nel 1997 o la Grecia nel 2010), sia da settori finanziari specifici (come il collasso del gestore patrimoniale americano *Long Term Investment Management* nel 2000 o il più noto fallimento della banca d'affari statunitense di *Lehman Brothers* occorso nel settembre 2008).

⁵⁵ Su come gli effetti economici e materiali negativi generati da fenomeni di crisi economica siano alla base del deterioramento sociale, nonché della cultura civica di una nazione si veda P. COLLOCA, *La «recessione» civica. Crisi economica e deterioramento sociale*, Bologna, 2016. Su come la sicurezza economica costituisca una dimensione fondamentale per il benessere sociale si rinvia a J. STIGLITZ, *Bancarotta*, cit., 412-413.

⁵⁶ Secondo A. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1908, 198-199 la *Rule of law* ha tre diversi significati: (1) «*the absolute supremacy or predominance of regular law as opposed to the influence of arbitrary power, and excludes the existence of arbitrariness, of prerogative, or even of wide discretionary authority on the part of the government*; (2) *equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land*; and (3) *a formula for expressing the fact that the law of the constitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a constitutional code, are not the sources but the consequence of the right of individuals, as defined and enforced by the Courts*».

⁵⁷ Così si ricava dall'analisi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile in particolare con riguardo al goal n. 16 «Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili e inclusive a tutti i livelli».

⁵⁸ In detti termini, si esprimono J. LOCKE, *Two Treatises of Government*, Cambridge, 1967; F. HAYEK, *The Constitution of Liberty*, London, 1960; B. WEINGAST, *Political Foundations of Democracy and The Rule of Law*, in *American Political Science Review*, 1997, 245-263; S. HAGGARD – A. MAC INTYRE – L. TIEDE, *The Rule of Law and Economic Development*, in *Annual Review of Political Science*, 2007, 205-234; secondo cui

essenziale per una crescita e uno sviluppo economico ordinato, ma anche condizione necessaria per un buon funzionamento delle istituzioni e dello Stato di diritto in generale.

Dalle considerazioni sin qui svolte, si può immaginare che un sistema economico stabile a livello internazionale sia il risultato di un'azione di politica economica condotta collettivamente, in cui parte attiva devono essere tanto i Paesi più sviluppati, quanto quelli in via di sviluppo e meno avanzati; insomma l'intera Comunità internazionale, unitamente alle Organizzazioni internazionali, in specie quelle economiche⁵⁹. Tuttavia, vanno considerati due fattori che, ostacolano la realizzazione di tale fondamentale bene-obiettivo: in primo luogo, come già visto l'assenza di un governo globale dell'economia legittimato ad agire nell'interesse generale della Comunità internazionale e, poi, il fatto che un sistema economico stabile produce inevitabilmente dei *losers*, che vanno a coincidere, di norma, proprio con coloro che da quelle situazioni di instabilità sono in grado di trarre significativo profitto, come nel caso dei grandi fondi speculativi e all'interno di questi dei cosiddetti fondi avvoltoio⁶⁰. Da qui, l'inevitabile resistenza a possibili *cambi di sistema* e di approccio economico a livello

fasi prolungate di instabilità possono compromettere il corretto funzionamento delle istituzioni tanto politiche, quanto tecnocratiche preposte alla regolazione dell'economia e del mercato in genere.

⁵⁹ Infatti, se si considera, per esempio, la politica valutaria dei Paesi in via di sviluppo che commerciano tanto verso i Paesi dell'Eurozona, quanto verso quelli in cui la moneta di riferimento per gli scambi commerciali è il dollaro, quella politica non potrà mai beneficiare di un cambio stabile per la rispettiva valuta nazionale nei rapporti tra il dollaro e l'euro (che sono le valute più scambiate del mondo) se il cambio tra queste due divise non risulterà a sua volta stabile. Allo stesso modo, le economie maggiormente sviluppate da sole non saranno in grado di produrre e fornire stabilità economica, soprattutto, nella forma della stabilità finanziaria. Infatti, le economie di quei Paesi, come è a tutti noto, sono sempre più sottoposte ad attacchi speculativi condotte dai noti fondi speculativi (*hedge funds*). Ma, la capacità di tali Paesi di riuscire a limitare l'azione di quel tipo di operatori economico-finanziari, essenzialmente privati, si scontra con il fatto che quelli hanno principalmente sede in centri finanziari *offshore* che, a loro volta, nella maggiore parte dei casi, coincidono con il territorio di alcuni Paesi in via di sviluppo, soprattutto di piccole dimensioni. Se i Paesi (quelli maggiormente sviluppati) intendono limitare le azioni speculative nei confronti delle loro valute o dei rispettivi debiti pubblici o dei propri sistemi bancari-creditizi da parte di quegli attori economici, non possono, pertanto, prescindere dal collaborare con gli Stati ove *hedge funds* e altri tipi di speculatori esercitano il rispettivo diritto di stabilimento.

⁶⁰ Noti anche con il termine di *vulture fund*, sono un tipo di fondi comuni speculativi che finanziano l'acquisto di società in condizione di insolvenza, a costi inferiori rispetto al loro effettivo valore nominale, cercando poi di risollevarle e ricavando così cifre che, migliorate da interessi ed eventuali sanzioni, possono diventare anche molto consistenti.

domestico e sovranazionale da parte di chi teme di perdere le rispettive rendite di posizione, decisamente profittevoli, ma che, nella gran parte dei casi risultano svantaggiose per molti.

4. – Alla luce degli effetti prodotti dalla Crisi del 2008 e a quelli legati alla pandemia da Covid-19, l'instabilità economica nelle sue diverse varianti (si veda, in particolare, la sempre più marcata e pericolosa crescita inflazionistica di questi ultimi tempi idonea a minacciare la stabilità dei prezzi)⁶¹ è destinata a caratterizzare ancora per un tempo indefinito le relazioni economico-commerciali internazionali, con il rischio che nei Paesi economicamente più deboli⁶², come quelli del Nord Africa e del Medio Oriente, si possa assistere a una nuova ondata di sollevazioni popolari, come quelle che hanno dato origine alla nota Primavera araba⁶³. Senza dubbio, non accennerà a diminuire, anzi forse si aggraverà ancora di più la crisi migratoria che sta investendo l'Unione europea, con decine di migliaia di persone che, alla ricerca di salvezza e di condizioni di vita migliori, premono sui relativi confini generando nuove paure e incertezze tra i cittadini europei, con l'effetto di avere trasformato l'assetto politico del "Vecchio continente". Infatti, di fronte alle insidie di un futuro dominato dall'incertezza sia economica sia politica, prima gli elettori britannici hanno deciso di lanciarsi nel "vuoto" della *Brexit*, poi, i francesi nel 2017, con l'elezione di Macron, hanno deciso di bocciare l'intera classe politica del loro Paese, facendo affidamento su di una persona che si è messa a capo di un partito creato per l'occasione. La Germania, invece, nello stesso anno riaffermandosi per la quarta volta ad Angela Merkel ha visto, cosa mai accaduta dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, un partito di estrema destra entrare in Parlamento con diversi rappresentanti e divenire, al contempo, il più forte partito di opposizione. Da ultimo, nel 2018, gli elettori italiani hanno "scartato" i vecchi partiti di centrosinistra e centrodestra, dando vita a quella che è stata definita come "Terza Repubblica", oggi anch'essa in crisi a causa delle numerose divisioni emerse tra le forze politiche alla base di quel supposto cambio di sistema politico.

Detti eventi, a cui se ne potrebbero aggiungere altri ancora (si pensi all'ascesa al potere di Trump in America e alla sua successiva e contestata caduta con annessa violenta protesta condotta contro la sua mancata

⁶¹ IMF, *Rising Caseloads, A Disrupted Recovery, and Higher Inflation*, in *World Economic Outlook Update*, January 2022.

⁶² S. DAL BIANCO (et. al), *The Impact of The Global Financial Crisis and The Role of External and Internal Factors in Emerging Countries*, in *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 53, n. 2, 2017, 229-249.

⁶³ A. BAYAT, *Revolution without Revolutionaries: Making Sense of the Arab Spring*, in *International Journal of Middle East Studies*, vol 50. N. 3, 2018, 613-614.

rielezione o ancora l'irrisolta crisi economico-umanitaria venezuelana o quella oserei definire ormai strutturale dell'Argentina in costante default) sono espressione della volontà di ampi strati della popolazione mondiale non solo di sbarazzarsi del "vecchio" per lasciare spazio al "nuovo", ma, soprattutto, di dire basta ad anni di austerità economica a cui si è fatto ricorso in modo eccessivo secondo le tradizionali ricette neo liberiste per ridare fiducia ai mercati e, quindi, stabilità agli stessi⁶⁴.

Un desiderio senza dubbio condivisibile, unitamente a quello di non essere più ostaggio degli eventi economici e di vivere in una costante condizione di equilibrio precario. Tuttavia, non si può fare a meno di osservare come i cambiamenti di varia natura avvenuti in questi ultimi anni si siano susseguiti e continuino a susseguirsi ad un ritmo travolgente, compresa la drammatica aggressione militare russa a danno dell'Ucraina,⁶⁵ e le risposte sin qui date a livello tanto nazionale, quanto sovranazionale non sono state, purtroppo, sufficienti per le persone rispetto al loro naturale bisogno di ricevere maggiore sicurezza economica e sociale. È accaduto, così, che ampi strati della popolazione hanno deciso di appoggiare movimenti politici che, nel tentativo di dare nuove certezze economiche a coloro che li hanno votati, vedono con favore la possibilità di mettere in discussione alcuni pilastri fondanti l'attuale ordinamento economico e internazionale. Faccio riferimento alla regola "*pacta sunt servanda*", al metodo multilaterale e al principio di non discriminazione. Non rispettare detti principi, come è avvenuto, ad esempio, con l'amministrazione Trump in tema di applicazione di dazi verso la Cina o verso il Messico⁶⁶ o non volere più rispettare il Patto di stabilità e crescita⁶⁷, come a suo tempo paventato dal Governo italiano, non significa solo porsi in rotta di collisione con il diritto WTO nel primo caso e con il diritto UE nel secondo, ma destabilizzare le relazioni economiche e commerciali come fino ad ora sono state concepite per creare un nuovo sistema di regole, fondato a prima vista sul nazionalismo economico e, quindi, su pericolose politiche protezionistiche

⁶⁴ R. CAVAGHAN – M. O' DWYER, *European Economic Governance in 2017: A Recovery for Whom?*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 56, 2018, 96-108.

⁶⁵ Il sostegno dato alle autoproclamatesi repubbliche "indipendenti" del Donbass, dalla Russia e il relativo intervento militare in Ucraina, hanno determinato la violazione di principi fondamentali del diritto internazionale, quali quello della non ingerenza negli affari interni degli Stati, l'integrità e la sovranità territoriale, il divieto dell'uso della forza armata nelle relazioni internazionali.

⁶⁶ A. BELLADONNA – A. GILI, *Fact checking: i dazi di Trump*, 2 Luglio 2019 <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-i-dazi-di-trump-23390>.

⁶⁷ M. BUTI – M.S. EIJJFINGER – D. FRANCO, *Revisiting Emu's Stability Pact: A Pragmatic Way Forward*, in *Oxford Review of Economic Policy*, 2003, 100-111; J. CREEL – J. SARACENO, *Automatic stabilization, discretionary policy and the Stability Pact*, in J. CREEL – J.M.C. SAWYER (eds), *Current Thinking on Fiscal Policy*, New York, 112-144.

già viste in passato e che hanno caratterizzato la prima parte del secolo trascorso.

L'Ordine internazionale economico che ha visto il definitivo affermarsi del sistema neo liberista, attraverso il modello capitalistico che ne sta alla base e che ha conquistato la gran parte del Pianeta espugnando e pervadendo di sé anche Russia e Cina, un tempo baluardo dei modelli economici ispirati all'ideologia comunista, oggi è in crisi per le diverse cose sin qui dette e con esso anche il sistema di regole del WTO alla base della globalizzazione economico-commerciale⁶⁸, che dal fallimento del *Doha round*⁶⁹ del 2003 non conosce di fatto più progressi rilevanti nel tentativo di regolamentare efficacemente gli scambi commerciali alla luce delle nuove sfide globali. Una crisi che deriva dal fatto di non essere riusciti a trovare soluzioni valide a questioni cruciali e ormai annose come quelle relative al fenomeno del *dumping* sociale, ambientale e fiscale⁷⁰, alla base delle profonde asimmetrie che caratterizzano le relazioni economiche tra Stati, almeno degli ultimi venti anni. La competizione al ribasso tra Stati nella protezione ambientale, nella tutela dei diritti economici e sociali, nonché, nella tassazione dei redditi conduce, inevitabilmente, a minare certe conquiste sociali che nei Paesi occidentali si davano ormai per acquisite, favorendo inevitabilmente la nascita dei movimenti populistici-sovranisti.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, ci pare che dell'analisi critica del capitalismo, su cui il liberismo in genere si fonda, riconducibile al pensiero di Marx, possa risultare ancora attuale l'intuizione per cui detto sistema in nome del profitto, ha suscitato e scatenato forze che fa fatica a governare⁷¹. Forze che, oggi, non sono più le ribellioni delle classi operaie oppresse di un tempo, ma strati sempre più ampi di popolazione che soffrono una continua e progressiva contrazione del loro benessere e dei relativi diritti economici e sociali in dipendenza della crisi economica, a cui si aggiungono altre ferite irreparabili come quelle inflitte all'ambiente sempre in nome del profitto e della crescita economica⁷².

⁶⁸ A.H. QURESHI, *The World Trade Organization. Implementing International Trade Norms*, Manchester – New York, 1996; J. JACKSON, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, London, 1997.

⁶⁹ P. VINCENT, *Les résultats de la quatrième conférence ministérielle de l'Omc-vers un cycle du développement?*, in *Revue Belge de Droit International*, 2003, 111 ss; *Doha Work Programme, Decision adopted by the General Council on 1 August 2004*, see the web page <http://www.wto.org>

⁷⁰ A. SANTA MARIA, *Le dumping et les subventionnées dans la cadre du droit international et du droit des Communautés européennes*, in *Le droit international à l'heure de sa codification*, in *Etudes en l'honneur de Roberto Ago*, vol. IV, Milano, 1987, 295 ss.

⁷¹ K. MARX, *Capital. A Critique of Political Economy*, London, 1890. Vedi anche le riflessioni svolte da L. CANFORA, *La schiavitù del capitale*, Bari, 2017, in specie 81-82.

⁷² L. CANFORA, *ibidem*.

È in questo quadro che può inserirsi l'attualità del messaggio pratico fondamentale della *Teoria Generale* di Keynes⁷³ per cui l'economia capitalistica fondata sul libero mercato può, anzi, necessita di essere stabilizzata usando appropriate politiche monetarie e fiscali per assicurare un'equa distribuzione delle ricchezza, così da ridurre le disuguaglianze, senza, peraltro, rinunciare a quelli che sono i valori su cui quel tipo di sistema economico si fonda: libera iniziativa e tutela della proprietà privata.

Il ricorso a politiche di stabilizzazione condivise a livello internazionale, risulta sempre più necessaria se si considera il fatto che ad oggi non esiste una reale alternativa alla globalizzazione economica e degli scambi commerciali che ha determinato una forte interdipendenza tra le diverse economie nazionali e aree e mercati regionali con una decisa riduzione delle prerogative fondamentali connesse e legate inscindibilmente alla soggettività internazionale dello Stato. Tuttavia, la ricostruzione dei mutamenti vissuti dalla sovranità economica dello Stato⁷⁴, salvo casi evidenti come l'adozione della Moneta unica, a livello europeo, è opera decisamente non facile non solo perché il concetto di sovranità da un lato, è mutato nel corso del tempo, ma anche perché, dall'altro, soffre del contrasto esistente nella dottrina internazionalistica tra chi ritiene che la competenza dello Stato in una data materia esista solo in quanto espressamente prevista da una norma internazionale e coloro che, invece, ritengono che le competenze statali preesistano all'ordinamento internazionale, il quale interviene solo per limitarle in funzione della pacifica convivenza dei soggetti dell'ordinamento stesso. Rimane, ad avviso di chi scrive, attuale quanto sostenuto dalla Corte Permanente di Giustizia nel celebre caso *Wimbledon* del 1923⁷⁵, ove è stato evidenziato, come i limiti alla sovranità di uno Stato derivanti da un trattato (o addirittura cessioni di sovranità, come nel caso della partecipazione alla moneta unica di parte dei Paesi dell'Unione europea) sono, comunque, e sempre espressione della sovranità statale nel senso che, come rilevato dalla Corte, la stipula di un trattato internazionale non è mai, per il solo fatto di prevedere l'assunzione di obblighi, un abbandono della propria sovranità, bensì un suo specifico attributo.

È, dunque, fuorviante se non errato l'approccio di chi cerca di legare il tema della definizione di una nuova stabilità economica a quella del

⁷³ J.M. KEYNES, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1935, London.

⁷⁴ D. CARREAU, *Souveraineté et co-opération monétaire internationale*, Paris, 1970, 52-54; M.R. SHUSTER, *The Public International Law of Money*, Oxford, 1973, 9; G. BURDEAU, *L'exercice des compétences monétaires par les états*, in *Recueil des Cours*, 1988, 236; F.A. MANN, *The Legal Aspect of Money*, Oxford, 1992, 461.

⁷⁵ Permanent Court of Justice, Case of the S.S. "Wimbledon", *Britain et al. v. Germany*, (1923) PCIJ Series A01.

possibile recupero della sovranità da parte dello Stato. Il vero snodo è dato dal fatto che i Paesi non hanno ancora dato piena implementazione a quello che è il progetto più significativo della storia recente delle relazioni internazionali anche economiche: realizzare il programma politico-economico, sociale ed ambientale elaborato dalle Nazioni Unite con l'Agenda 2030⁷⁶, documento politico programmatico che, come riconosciuto anche recentemente dal Parlamento europeo⁷⁷, ha una valenza trasformativa, poiché stabilisce obiettivi universali, ambiziosi, globali, indivisibili e interconnessi che mirano a eradicare la povertà, lottare contro le crescenti disparità e la discriminazione, promuovere la prosperità, la sostenibilità, la responsabilità ambientale, l'inclusione sociale, l'uguaglianza di genere e il rispetto dei diritti umani, garantendo la coesione economica, sociale e territoriale, rafforzando la pace e la sicurezza.

L'Agenda 2030 costituisce una "tappa" fondamentale nel tentativo di realizzare uno sviluppo sostenibile⁷⁸, così come inteso dal rapporto ONU "Our common future" della Commissione Brundtland del 1987, come quello sviluppo capace di assicurare «il soddisfacimento dei bisogni della generazione presente senza compromettere la possibilità delle generazioni future».

La sua realizzazione avviene attraverso l'attuazione dei *Sustainable Development Goals* (SDGs) che pur facendo propria l'esperienza maturata con i *Millennium Development Goals* (MDGs)⁷⁹ si distinguono da questa sotto

⁷⁶ Vedi Risoluzione adottata dall'Assemblea generale, il 25 settembre 2015, n. 70/1 *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.

⁷⁷ Si veda la relativa Relazione strategica annuale sull'attuazione e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) (A8-0160/2019) del 4 marzo 2019. In detto documento, si evidenzia come vi sia piena coincidenza tra i valori unionali e quelli espressi dall'Agenda 2030 in quanto quest'ultima «si basa sui valori fondamentali dell'Unione concernenti la democrazia, la partecipazione, il buon governo, la giustizia sociale, la solidarietà, la sostenibilità, il rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani, all'interno dell'Ue, nei suoi Stati membri e in tutto il mondo; che l'impegno a conseguire gli obiettivi di sviluppo sostenibile segue, quindi, naturalmente i piani dell'Unione volti a creare un futuro migliore, più sano e più sostenibile per l'Europa» il che figura tra le priorità strategiche dell'UE. V. *Verso un'Europa sostenibile entro il 2030* del 30 gennaio 2019 (https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_30-01_en_web.pdf) e la *Comunicazione della Commissione sul futuro sostenibile dell'Europa: prossime tappe. L'azione europea a favore della sostenibilità* (COM(2016) 0739).

⁷⁸ Sul punto, si vedano anche le riflessioni condotte, in particolare con riguardo agli interessi delle generazioni future, nel seguente studio G. PERONI, *Crisi e ricerca della stabilità economica*, cit., 259-298.

⁷⁹ Gli MDGs sono otto obiettivi, elaborati per dare attuazione alla Dichiarazione del Millennio sottoscritta nel settembre del 2000 alle Nazioni Unite da 191 Capi di Stato e di Governo. Formatesi con l'ambizione di dimezzare la povertà e garantire un'istruzione primaria universale, sono stati inizialmente accolti dalla comunità

diversi aspetti, a cominciare dalla loro numerosità. Gli MDGs, infatti, si articolavano in 8 obiettivi e 21 *target*, mentre gli SDGs sono 17 e i *target* addirittura 169. Le differenze più importanti sono, però, altre due. La prima è relativa all'ambito di applicazione dei rispettivi *goals*, la seconda è il differente significato di sviluppo che è posto alla base di quelli. In merito al primo profilo, si nota come i MDGs facessero essenzialmente riferimento ai soli Paesi in via di sviluppo, sostanziosi in un insieme di obiettivi funzionalmente diretti a sconfiggere la povertà. Gli SDGs, invece, pur riconoscendo centralità a detto tema, entro il complesso programma d'azione contenuto nell'Agenda 2030, fondato sul principio "non lasciare indietro nessuno", vanno oltre riscrivendo il modello di crescita economica, ispirandolo allo *human rights based approach*⁸⁰.

In merito alla seconda differenza, si osserva come gli MDGs promuovessero lo sviluppo economico entro i soli Paesi meno sviluppati, mentre gli SDGs esortano tutti gli Stati ad avviare percorsi distintamente orientati allo sviluppo (sostenibile), fondati su specifiche strategie e piani nazionali in attuazione dell'Agenda 2030, con la piena partecipazione di tutti gli *stakeholders* interessati⁸¹. La risoluzione n. 70/1 assume un atteggiamento olistico, nel senso che gli obiettivi individuati sono "integrati e indivisibili", insistendo in più punti sulla necessità di combinare e bilanciare le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: economica, sociale e ambientale. Per

scientifica con più di qualche scetticismo; questo non ha, però, loro impedito di diventare negli ultimi quindici anni il *framework* centrale per la cooperazione internazionale e, più in generale, per le politiche pubbliche orientate allo sviluppo.

⁸⁰ Per cui i diritti umani sono un mezzo per contribuire allo sviluppo umano così come lo sviluppo è funzionale ad assicurare un godimento effettivo e duraturo dei diritti umani. Questa strategia a livello teorico è stata contemplata per la prima volta nel Rapporto UNDP sullo sviluppo umano del 2000 dedicato ai diritti umani e raccomandata nel 2005 dall'allora Segretario generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, a tutti gli istituti specializzati delle Nazioni Unite.

⁸¹ Nei primi anni di implementazione dell'Agenda 2030, le tematiche collegate alla realizzazione degli Obiettivi del Millennio hanno man mano guadagnato un ruolo di primaria rilevanza nel dibattito politico coinvolgendo, altresì, numerosi *stakeholders* sia sul piano interno, sia internazionale per realizzare percorsi di sviluppo sostenibile più equi e condivisi. Con riguardo all'Italia, è opportuno rinviare alla "Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile" in attuazione dell'Agenda 2030, predisposta dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare nell'ottobre 2017, adottata dal CIPE il 22 dicembre 2017 ed emanata con Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 marzo 2018. Sull'adesione dell'Italia all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, si vedano L. GRADONI – L. PASQUET, *Failing To Protect Basic Human Rights: The Fight against Poverty and The Right to Development in Italy's Legal Practice*, in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 2018, 295-322.

questo motivo, a differenza degli obiettivi di sviluppo del millennio, gli SDGs risultano universali, trasversali e interconnessi⁸².

Il tentativo di definire un nuovo ordine economico orientato allo sviluppo sostenibile trova realizzazione in particolare nella definizione dell'ottavo, nono e decimo *goals* dell'Agenda 2030. I primi due sono dedicati allo sviluppo economico e industriale⁸³; mentre, il decimo tratta il tema della riduzione delle disuguaglianze sia tra Stati, sia all'interno di ciascuno di essi. Un obiettivo molto ambizioso che concerne ambiti tra loro differenti, infatti, sebbene le ineguaglianze di reddito siano le più evidenti, l'obiettivo in questione vuole eliminare ogni tipo di divario, anche quelli che riguardano «età, sesso, disabilità, etnia, origine, religione, *status* economico o altro». A detto scopo, si invitano gli Stati ad adottare misure legislative e azioni strumentali ad assicurare l'eguaglianza di opportunità e ridurre le disparità di reddito, eliminando norme e prassi discriminatorie: tutti fattori che, se soddisfatti, sono in grado di migliorare la coesione sociale e ridurre le crescenti disuguaglianze economiche tra Stati e all'interno di ciascuna comunità nazionale⁸⁴.

⁸² Detti profili sono stati recentemente ribaditi il 22 gennaio 2020 dal Segretario generale delle Nazioni Unite, in *Remarks to the General Assembly on the Secretary-General's priorities for 2020*.

⁸³ Si afferma, in particolare, l'impegno a sostenere la crescita del reddito *pro capite* con specifica attenzione ai Paesi meno sviluppati che dovrebbero crescere a un tasso non inferiore al 7% annuo del prodotto interno lordo. L'obiettivo finale dichiarato è quello di realizzare entro il 2030 il pieno impiego della forza lavoro disponibile. La risoluzione sul punto evidenzia come si debba sconfiggere, soprattutto, la disoccupazione giovanile esortando gli Stati a prendere «*immediate and effective measures*» per l'eliminazione del lavoro forzato e della tratta degli esseri umani. Imprescindibile è, altresì, la necessità di migliorare le capacità produttive, la generazione di entrate fiscali, l'industrializzazione, favorendo nuovi modelli sostenibili di consumo e produzione, il commercio, lo sviluppo del settore privato, dei contesti economici, delle infrastrutture e del turismo. Strettamente correlato a quanto descritto, risulta, pertanto, il *goal* n. 9 che, proprio ai fini di realizzare una crescita economica sostenibile, individua come condizione necessaria la costruzione di infrastrutture adeguate, la promozione dell'innovazione e un'industrializzazione equa, responsabile e sostenibile: tre elementi indispensabili per lo sviluppo di qualsiasi Paese, diversi tra loro, ma strettamente interdipendenti. Per approfondimenti, si vedano D.F. FREY, *Economic Growth, Full Employment and Decent Work: the Means and Ends in SDG 8*, in *The International Journal of Human Rights*, 2017, 1164-1184; D.F. FREY – G. MAC NAUGHTON, *Full Employment and Decent Work in the Post 2015 Development Agenda*, in N. SHAWKI (ed), *International Norms, Normative Change and the UN Sustainable Development Goals*, Lanham, 2016, 185-201; WORLD BANK, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*, Washington, 2016.

⁸⁴ V. *Implementation of the outcome of the World Summit for Social Development and of the twenty-fourth special session of the General Assembly*. Report of the Secretary-General (A/74/205) 22 July 2019; nonché la Risoluzione 73/141 del 17 dicembre 2018,

In detti termini, il processo di lotta alla povertà e riduzione delle disuguaglianze avviato con l'implementazione dell'Agenda 2030, seppure lento, è in corso con risultati soddisfacenti come ha indicato, peraltro, il Comitato economico e sociale delle Nazioni Unite⁸⁵. Tuttavia, è necessario accelerarlo il più possibile, alla luce anche dei più recenti eventi che stanno coinvolgendo (e sconvolgendo) l'intera umanità, e a questo fine sarebbe necessario procedere a un rafforzamento del ruolo dei Paesi in via di sviluppo⁸⁶ all'interno della *governance* economica globale migliorando i livelli di *transparency* e *accountability* delle Organizzazioni internazionali economiche⁸⁷ definendo, così, un nuovo sistema di regole economiche internazionali con cui andare oltre al PIL e alle altre variabili econometriche su cui si sono sostanzialmente fondate le scelte macroeconomiche di questi ultimi anni, senza, tuttavia, rincorrere utopistici modelli di decrescita "felice" che denotano paura e insicurezza verso il futuro.

Il ricorso a nuovi indicatori e soprattutto a *target* e obiettivi che rafforzino il citato *human rights approach*, così come sostenuto sempre dall'Agenda 2030, è una sfida ambiziosa e chiara nel definire un nuovo assetto di relazioni politiche ambientali, economiche e sociali a livello globale. Una sfida che va raccolta, se si hanno "a cuore" realmente gli interessi delle generazioni future⁸⁸, fine ultimo dello sviluppo sostenibile, come ci insegna il noto Rapporto *Brundtland* (1987) da cui detto principio ha avuto fondamentalmente origine.

Solo così, si possono evitare pericolosi conflitti tra principi, valori e obiettivi che, se non opportunamente ed efficacemente coniugati, sono capaci di fare ricadere non soltanto i singoli Stati, ma anche l'intera Comunità internazionale, in pericolose situazioni di instabilità economico-sociale e non solo.

Abstract

THE NEO-LIBERAL ECONOMIC ORDER'S LIMITS AND THE TENSION TOWARDS A NEW MODEL OF SUSTAINABLE GROWTH

Implementation of the outcome of the World Summit for Social Development and of the twenty-fourth special session of the General Assembly.

⁸⁵ Per un complessivo esame dello stato dell'arte riguardo ai progressi e risultati raggiunti nell'implementazione dei diversi *goals* dell'Agenda 2030 si veda il *Report of the Secretary General on Sdgs Progress 2019. Special edition*, scaricabile alla pagina <https://sustainabledevelopment.un.org/>

⁸⁶ Così come evidenziato nella risoluzione n. 71/243, 4 e 12.

⁸⁷ Si veda la Risoluzione n. 72/279 dell'Assemblea Generale del 31 maggio 2018 *Repositioning of the United Nations development system in the context of the quadrennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system*.

⁸⁸ G. PERONI, *Crisi e ricerca della sostenibilità*, cit., 291-297.

Le diverse emergenze economico-sociali a carattere globale, occorse in questi ultimi anni (crisi finanziaria del 2008, crisi del debito sovrano dei Paesi euro del 2011, crisi economica in dipendenza dalla pandemia da Covid-19) destinate molto probabilmente ad acuirsi a causa dell'attuale intervento militare russo in Ucraina, hanno messo a dura prova il sistema neoliberista e l'Ordine economico internazionale su cui lo stesso si fonda. Ciò è accaduto, in quanto sono venuti meno gli altri modelli economici a quello alternativi, a seguito prima della caduta del Muro di Berlino (1989) e, poi, per l'affermarsi della globalizzazione economica e commerciale, favorita dall'introduzione del sistema multilaterale degli scambi rappresentato dalla WTO (1994) che, di fatto, ha creato un mercato unico su scala mondiale.

Sempre più sentita è, dunque, l'esigenza di superare il sistema economico neo liberista così come è stato per lungo tempo pensato, indirizzando, come cerca di fare l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, l'azione degli Stati verso un nuovo modello di crescita economica, sociale e ambientale che trovi nel Principio dello Sviluppo sostenibile il suo *driver* fondamentale.

The various economic and social emergencies of a global nature, which have occurred in recent years – the 2008 financial crisis, the 2011 Euro Sovereign Debt crisis, the 2020 (economic crisis due to) Covid-19 pandemic – most likely destined to worsen due to the current Russian military intervention in Ukraine, have put a strain on the neo-liberal system and the international economic order on which it is based. The other alternative economic models have ceased to exist (and this) fundamentally due to the fall of the Wall of Berlin (1989), and then due to the diffusion of economic and commercial globalization favored by the introduction of the multilateral trading system represented by the WTO (1994) able to create a single market on a world scale.

Therefore, the need to overcome the neo-liberal economic system (as it was thought for a long time is increasingly felt), directs, as the United Nations Agenda 2030 tries to do, the action of States towards a new model of economic, social and environmental growth that finds its fundamental driver in the Principle of Sustainable development.
