

## Crisi e ricerca della stabilità economica nella prospettiva di un nuovo ordine economico internazionale orientato allo sviluppo sostenibile \*

Giulio Peroni

SOMMARIO: 1. L'affermazione a livello globale dell'ordine economico neoliberista e l'attuale contesto internazionale. – 2. La crisi economica e finanziaria del 2008 e l'insorgere dell'instabilità economica globale. – 3. La stabilità economica quale obiettivo strumentale per assicurare un ordinato sviluppo delle relazioni internazionali. – 4. La difficile ricostruzione della nozione di stabilità economica e le sue possibili declinazioni. – 5. La stabilità economica quale bene pubblico globale e *common concern*. – 6. Dalla crisi finanziaria alla crisi del debito sovrano e il conseguente rischio *default* per lo Stato insolvente. – 7. La crisi del debito sovrano nell'Eurozona e gli interventi a sostegno dei paesi a rischio *default*. – 8. I diritti economici e sociali di fronte alla crisi. – 9. I *Sustainable development goals* e la dimensione economica nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile. – 10. La responsabilità delle generazioni presenti verso quelle future alla difficile prova dell'equilibrio economico-finanziario e il diritto allo sviluppo (sostenibile), quale strumento a tutela delle prossime progenie.

### 1. *L'affermazione a livello globale dell'ordine economico neoliberista e l'attuale contesto internazionale*

L'economia internazionale a partire dal 2008, con il noto fallimento di *Lehman Brothers*<sup>1</sup>, è stata attraversata da una vera e propria ondata di instabili-

---

\* Il presente contributo illustra alcune delle principali tematiche affrontate dall'autore nel recente volume dal titolo *Stabilità economica e sostenibilità nel diritto internazionale*, Milano, 2020, XVI+416, riguardo alla ricerca di un equilibrio tra la fornitura e produzione della stabilità a carattere economico e la sostenibilità sociale delle politiche atte a realizzare la prima nella prospettiva del diritto internazionale dell'economia.

<sup>1</sup> Per ripercorrere le tappe che hanno portato al clamoroso fallimento di *Lehman Brothers*, quarta maggiore banca d'investimento degli Stati Uniti e gli effetti che ne sono derivati su scala mondiale, si veda H. Dossall, R. Nichelmann, *The Risk of Financial Risk Management: The Case of Lehman Brothers*, in R.P. Jr. Gephart, C.C. Miller, K.S. Helgesson (eds.), *The Routledge Companion to Risk, Crisis and Emergency Management*, London, 2018, 312-324; P. De Grauwe, *Ideology and Economics in The Failure of Lehman Brothers*, in M.

tà di carattere inizialmente finanziario che ha avuto un impatto senza precedenti sulle economie di numerosi paesi, in specie entro quelli industrializzati arrivando a minacciare addirittura la tenuta del debito sovrano di alcuni stati dell'Unione europea (in particolare, Portogallo, Irlanda, Italia, Spagna e Grecia, noti anche con l'acronimo dispregiativo di *Pigs States*), mettendo così a rischio la sopravvivenza dell'Unione economica monetaria (Uem). L'instabilità politica che ne è seguita su scala prima europea e poi mondiale, a causa delle profonde interconnessioni dovute al processo di globalizzazione economica caratterizzante le odierne relazioni internazionali, ha finito per travolgere le nazioni più deboli del Globo come quelle del Nord Africa e del Medio Oriente, ponendosi tra le principali ragioni della forte crisi migratoria che in questi ultimi anni sta investendo l'Europa con migliaia di persone che, alla ricerca di salvezza e di condizioni di vita migliori, premono sui suoi confini generando nuove paure e incertezze tra i cittadini del "Vecchio Continente". Quanto descritto, si inserisce in un contesto internazionale in cui l'insieme delle regole caratterizzanti l'Ordine economico internazionale ha visto il sistema neoliberalista, attraverso il modello capitalistico che ne sta alla base, conquistare praticamente tutto il Pianeta espugnando e pervadendo di sé anche paesi come Russia e Cina, un tempo fautori e strenui difensori dei modelli politici ispirati all'ideologia comunista e all'economia pianificata, le cui realizzazioni pratiche, però, sono state in gran parte smentite dagli eventi occorsi sul finire del secolo scorso<sup>2</sup>.

È, soprattutto, grazie a due eventi e per la precisione alla caduta del Muro di Berlino (9 novembre 1989)<sup>3</sup> e al successo ottenuto dall'*Uruguay Round* del Gatt 1947<sup>4</sup>, da cui ha avuto origine nel 1994 l'Organizzazione mondiale del commercio (Omc), che il sistema in esame è divenuto globale, con l'effetto che se da un lato si è di fatto venuto a comprimere il diritto di ogni Stato di scegliere libera-

---

Sanchis i Marco (ed.), *Economics of the Monetary Union and The Eurozone Crisis*, Berlin, 2014, 105-109; L.G. Mc Donald, P. Robinson, *A Colossal Failure of Common Sense: The Inside Story of the Collapse of Lehman Brothers*, New York, 2009.

<sup>2</sup> L. Canfora, *La schiavitù del capitale*, Bari, 2017, in specie 81-82, secondo cui per Marx il capitalismo «è quel titanico stregone il quale, unificando il pianeta nel nome e nel segno del profitto, ha suscitato e scatenato forze che non sa e non può più dominare».

<sup>3</sup> Si tratta di uno dei momenti più significativi della Storia della seconda metà del XX secolo. Quel giorno, infatti, crollò il simbolo emblematico della Guerra Fredda che opponeva il blocco occidentale a quello orientale a partire dalla fine del Secondo conflitto mondiale.

<sup>4</sup> Detto negoziato fu avviato nel 1986 a Punta del Este (Uruguay) su iniziativa degli Stati Uniti per ampliare la liberalizzazione degli scambi dal settore delle merci a quello dei servizi, inserendo così le attività di banche, assicurazioni e imprese operanti nelle telecomunicazioni. La trattativa è rimasta a lungo bloccata per il tentativo degli statunitensi di ottenere dalla Comunità economica europea (Cee) una profonda revisione della Politica agricola comune (Pac), per concludersi solo nel 1994 a Marrakech. Sugli sviluppi del negoziato e sul ruolo nevralgico assunto dal settore agricolo nel quadro del sistema Omc/Wto si veda G. Peroni, *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'accordo Wto e nella giurisprudenza del Dispute Settlement Body*, Milano, 2005, in specie pp. 87-180.

mente il proprio sistema economico dall'altro è venuta meno, come al contrario accadeva in passato, la possibilità che uno Stato risulti discriminato nelle relazioni economiche, in forza del suo assetto politico. La convergenza verso un unico sistema economico quale quello in esame ha reso, tuttavia, le economie degli stati tra loro sempre più interdipendenti determinando una riduzione della rispettiva sovranità in campo economico e non solo<sup>5</sup>.

Nel quadro brevemente delineato, a seguito della crisi del 2008 e della ancora più recente crisi indotta dalla pandemia da coronavirus o Covid-19<sup>6</sup>, il perseguimento della stabilità economica nelle sue diverse forme (monetaria, fiscale e finanziaria) viene a costituire uno degli obiettivi fondamentali rispetto al quale si articola sempre più sia l'azione degli stati, sia quella delle organizzazioni internazionali economiche. E questo perché la suddetta stabilità è strumentale a realizzare le condizioni necessarie «per facilitare l'espansione e l'armonico sviluppo del commercio internazionale e contribuire così a mantenere alti livelli dell'occupazione e del reddito reale» e, dunque, «offrire un assetto che... faciliti... un sano sviluppo economico»<sup>7</sup>. Tuttavia, la ricerca della stabilità economica impone di riflettere anche intorno alla sostenibilità delle politiche adottate per il suo perseguimento in modo tale da garantire lo sviluppo in generale, da intendersi non solo come crescita economica, ma come categoria giuridicamente rilevante entro cui vengono a intrecciarsi differenti elementi che vanno a incidere sul più generale benessere

<sup>5</sup> Tuttavia, la ricostruzione dei mutamenti subiti da quest'ultima categoria dal punto di vista giuridico internazionale, soprattutto nella prospettiva economica, salvo casi evidenti come l'adozione della Moneta unica, è opera decisamente non facile; non solo perché il concetto di sovranità, inteso in senso ampio da un lato, è mutato nel corso del tempo, ma anche in quanto dall'altro, soffre del contrasto esistente nella dottrina internazionalista 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 che compongono l'ordinamento stesso. Si vedano, sul punto, le differenti posizioni espresse da eminenti internazionalisti come Sperduti e Arangio Ruiz, ricostruite con riguardo l'ambito economico e commerciale da C. Dordi, *La discriminazione commerciale nel diritto internazionale*, Milano, 2002, in specie 25-27.

<sup>6</sup> A una prima e necessariamente sommaria lettura di tale nuovo ed eccezionale evento, pare potersi affermare che si sia di fronte a una crisi economica provocata da fattori esogeni al sistema economico e finanziario internazionale. Come tale, si può presumere che la stessa possa avere una durata più breve e risultare concentrata nel tempo, nonché conoscere un recupero più rapido rispetto ai valori pre-crisi, trattandosi essenzialmente di un fenomeno che incide sull'offerta e non sulla domanda dei beni e servizi. Ciò diversamente da quanto è avvenuto con le crisi del 1929 e del 2008 che sono state determinate da fattori endogeni al sistema economico e, dunque, caratterizzate da un'intensità maggiore, una durata più estesa e con tempi di recupero molto lunghi. Per una prima valutazione degli effetti economici dovuti al Covid-19, si veda Unctad, *The Economic Impact of Covid-19: Can policy makers avert a multi-trillion dollar crisis?*, in <https://unctad.org/en/pages/PressRelease.aspx?OriginalVersionID=548>; Ilo, *Covid-19 and World of work: impact and responses*, 18 march 2020. Va detto, inoltre, che il Fondo monetario internazionale, con un suo recente report del 14 aprile 2020 dal titolo *The Great Lockdown: Worst Economic Downturn Since The Great Depression* è giunto a stimare che, in assenza di una risposta fiscale senza precedenti da parte di tutti i governi e in specie di quelli appartenenti al gruppo del G7 e G20, gli esiti economici negativi dipendenti dalla emergenza sanitaria saranno peggiori di quelli dovuti sia alla crisi del 2008 sia a quella del 1929.

<sup>7</sup> Vedi artt. I, punto (ii), e IV, sezione I del trattato istitutivo del Fondo monetario internazionale.

re dell'individuo e della collettività, come la tutela dell'ambiente e per quanto qui a noi maggiormente interessa la protezione dei diritti umani economici e sociali.

## 2. *La crisi economica e finanziaria del 2008 e l'insorgere dell'instabilità economica globale*

La liberalizzazione dei movimenti di capitali unitamente ai nuovi modelli di banche ed enti creditizi sorti, con la deregolamentazione del settore degli intermediari, sono alla base del processo di finanziarizzazione dell'economia internazionale che ha caratterizzato gli anni a cavallo della fine del secolo scorso e l'inizio del nuovo<sup>8</sup>. L'eccessiva liberalizzazione dei capitali, soprattutto, quando assume la forma delle transazioni speculative, favorite dall'utilizzo di piattaforme elettroniche basate su modelli noti come *high-frequency trading*<sup>9</sup>, è in grado di determinare l'estrema volatilità dei valori dei titoli finanziari scambiati. Si tratta di variazioni di valore che sono difficilmente controllabili a causa del ricorso a quel tipo di piattaforme, cosa che favorisce inevitabilmente l'instabilità finanziaria entro i mercati stessi. Infatti, le transazioni finanziarie non essendo basate sullo scambio di beni o servizi, quanto sulla creazione di valore in termini puramente monetari (denaro che crea altro denaro), prescindono dalla produzione e, dunque, mentre possono arricchire (ma anche impoverire) rapidamente chi le effettua, non creano lavoro che, come è a tutti noto, è alla base di un corretto funzionamento dell'economia reale, come anche della tenuta della stabilità economica e della coesione sociale di una qualsiasi singola comunità nazionale. La ricchezza creata dalla finanza risulta essere, dunque, fundamentalmente una ricchezza nominale-astratta e non reale, da cui possono derivare le note "bolle speculative" o "bolle di valore", destinate prima o poi a scoppiare.

È quello che nei fatti è accaduto con scandalo dei mutui *subprime* avvenuto nel 2007 negli Stati Uniti, da cui è poi derivato nel 2008 il menzionato *default* di *Lehman Brothers*, usualmente considerato come l'*incipit* della crisi. Si è tratta-

---

<sup>8</sup> Peraltro, nell'attuale fase storica, si è assistito a un notevole incremento di transazioni finanziarie transnazionali basate su movimenti di capitale a brevissimo termine attraverso l'uso dei negozi di arbitraggio coi quali gli operatori acquistano quantità significative di una valuta o di obbligazioni governative per rivenderle anche solo dopo poche ore, nel caso in cui quella valuta o titolo governativo si sia apprezzato, potendo così lucrare sul differenziale del tasso di cambio e del valore nominale al momento dell'acquisto e della vendita. Cfr. R.S. Billingsley, *Understanding Arbitrage. An Intuitive Approach To Financial Analysis*, New York, 2006; J. van der Hoek, J.R. Elliott, *Binomial Models in Finance*, New York, 2006.

<sup>9</sup> In altre parole, strumenti costruiti su *software* sviluppati per agire sulla base di algoritmi che consentono di acquistare e vendere strumenti finanziari in automatico in grande quantità grazie alla loro eccezionale potenza di calcolo. Per approfondimenti sul loro sviluppo e impatto sui mercati, si veda S. Alvaro, M. Ventoruzzo, "High-frequency trading": note per una discussione, in *Banca Impresa Società*, 2016, pp. 417-443.

to, per la precisione, di prestiti erogati da banche o società finanziarie a soggetti privati, peraltro, in diversi casi a forte rischio di insolvenza, per l'acquisto di beni immobili. Gli istituti che hanno concesso tali finanziamenti hanno provveduto a reperire il capitale sottostante mediante l'emissione in gran parte di prestiti obbligazionari o di altri strumenti finanziari offerti in sottoscrizione a investitori istituzionali e non, i quali sono stati remunerati con un alto tasso di interesse a fronte del rischio assunto. Si è trattato, peraltro, di prodotti caratterizzati da una forte opacità, in quanto basati su una pluralità di crediti e rischi diversi, ciascuno di valore assai ridotto in relazione alle attività in esso incorporate; con la conseguenza che per l'investitore medio vi è stata una grossa difficoltà nel valutare l'effettivo valore di quel titolo, dovendo necessariamente fidarsi dell'emittente e del giudizio elaborato su quest'ultimo e sul titolo da esso emesso, dall'agenzia di *rating* incaricata della valutazione che, di norma, è stata effettuata su incarico dell'emittente stesso. Detti titoli, peraltro, sono stati a lungo ed erroneamente ritenuti sicuri proprio da quelle agenzie, perdendo rapidamente il loro valore, azzerandolo addirittura in alcuni casi, nel momento in cui sia i clienti delle banche erogatrici non sono stati più in grado di pagare le rate dei prestiti loro accordati, sia gli istituti di credito non sono più riusciti a recuperare il credito da loro concesso attraverso l'espropriazione e la vendita all'asta degli immobili acquistati con quei mutui<sup>10</sup>. Inevitabile è stato lo scoppio della bolla immobiliare, da cui si è propagata la crisi in questione<sup>11</sup>.

Ne è derivata una violenta reazione degli operatori finanziari improntata a sfiducia e a forte diffidenza reciproca, dovuta alla perdita di reputazione di tutti i soggetti coinvolti (banche, intermediari, autorità di vigilanza, agenzie di *rating*)<sup>12</sup> nella gestione di quel tipo di strumento creditizio e delle operazioni finanziarie a esso connesso. Si è assistito, infatti, soprattutto nel periodo pre-crisi, a diffusi comportamenti di deresponsabilizzazione favoriti sia dagli emittenti, sia dai regolatori e da chi doveva provvedere a garantire il buon funzionamento del mercato finanziario. Si tratta, secondo alcuni, di un ulteriore effetto di quello che comunemente è stato indicato come «eccesso di liberismo»<sup>13</sup>: eliminare il più possibile

---

<sup>10</sup> Si deve, poi, osservare che alla base di quei prodotti vi è stata la possibilità di condividere il rischio tra una molteplicità di soggetti e, di conseguenza, di non doverlo gestire in prima persona da parte dell'emittente. Si è venuto, dunque, ad annullare l'interesse per il mutuante di verificare attentamente il grado di affidabilità e solvenza dei rispettivi mutuatari, arrivando a concedere prestiti a soggetti privi di quei requisiti minimi di affidabilità nei pagamenti futuri. Cfr. R.J. Shiller, *Finanza shock. Come uscire dalla crisi dei mutui subprime*, Milano, 2008.

<sup>11</sup> In questo senso, si vedano N. Roubini, M. Uzan, *International Financial Crisis and the New International Financial Architecture*, Cheltenham, 2005, 56-130.

<sup>12</sup> Riguardo alla reputazione dei soggetti che compongono il mercato finanziario si veda A. Mutti, *Finanza sregolata?*, Bologna, 2008, in specie, 34-36.

<sup>13</sup> E. Luttwak, *La dittatura del capitalismo. Dove ci porteranno il liberalismo selvaggio e gli eccessi della globalizzazione*, Milano, 1999.

ogni forma di restrizione e controllo sulle operazioni finanziarie per rendere più efficiente il funzionamento del mercato dei capitali.

Con lo scandalo *subprime* è così seguita una forte avversione al rischio e un eccesso di prudenza nella concessione di nuove linee di credito da parte delle banche e degli intermediari creditizi sia nei confronti dei semplici consumatori sia, soprattutto, verso le imprese, generando un'innaturale scarsità di credito disponibile che, complice la fragilità dei conti pubblici di diversi paesi, in specie europei, ha trasformato rapidamente la crisi da finanziaria in crisi dell'economia reale<sup>14</sup>, con una progressiva perdita di posti di lavoro e inevitabili peggioramenti per le finanze pubbliche di quei paesi, chiamati a contenere i costi sociali della crescente disoccupazione<sup>15</sup>.

A questa situazione, soprattutto i governi europei hanno cercato di porvi rimedio, mediante l'adozione di diverse manovre di stabilizzazione economica che, se all'inizio della crisi potevano considerarsi congruenti e conformi all'obiettivo di contenerne gli effetti, successivamente, con la propagazione del fenomeno in esame al settore del debito sovrano, sono state oggetto di costante ridefinizione anche sulla scorta delle pressioni esercitate dalle istituzioni sovranazionali maggiormente coinvolte intorno all'obiettivo del perseguimento della stabilità economica<sup>16</sup>. Si è trattato di azioni che sono state da molti percepite come una forma di ingerenza negli affari interni ed economici nazionali o addirittura come un modo per procedere al commissariamento dei singoli governi, in particolare, da parte delle autorità europee, in quanto hanno limitato o in alcuni casi privato i decisori politici nazionali di qualsiasi margine di autonomia nelle scelte di carattere politico-economico, come avvenuto nel caso eclatante della crisi del debito sovrano gre-

<sup>14</sup> Esiste ormai una vastissima letteratura economica che considera l'elevato indebitamento pubblico, in concorso con lo squilibrio nei conti con l'estero, la causa del diffondersi all'economia reale dell'Eurozona della crisi finanziaria innescata negli Stati Uniti coi mutui *subprime*. Si vedano, *ex multis*, I. Visco, *La crisi dei debiti sovrani e il processo di integrazione europea*, intervento svolto presso l'Istituto di Studi federalisti "Altiero Spinnelli", Ventotene, 1° settembre 2013 (in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it) sezione interventi-governatore); G. Zanetti, *Economia reale ed economia finanziaria: quali effetti moltiplicatori o demoltiplicatori?*, in *L'industria*, 2008, 165-172.

<sup>15</sup> Si vedano in questo senso gli *European Forecast, Autumn 2011, 2012, 2013* elaborati dalla Commissione europea e consultabili alla pagina [https://ec.europa.eu/info/publications\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications_en).

<sup>16</sup> In questo senso, si legga la "lettera confidenziale", pubblicata sul *Corriere della Sera* del 29 settembre 2011 a pagina 3, a firma del Governatore della Bce Trichet e del suo successore Draghi, fatta pervenire al Governo italiano il 5 agosto 2011, in cui si elencavano gli interventi di politica fiscale la cui adozione veniva richiesta con urgenza dai vertici della Bce al fine di evitare un possibile *default*. La lettera ha fatto emergere il problema di un possibile esercizio di poteri della Bce esorbitante i limiti del suo mandato, ma che in vero rappresentavano meccanismi già posti in essere ben prima che scoppiasse il caso italiano, con riguardo ai salvataggi della Grecia e del Portogallo. Sul contenuto di detta missiva e sull'impatto dalla stessa prodotto si vedano G. Peroni, *The European Central Bank and the European Democracy: a Technocratic Institution To Rule All European States?*, in L. Daniele (ed.), *The Democratic Principle and The Economic Monetary Union*, Torino, 2017, pp. 249-264; G. Majone, *From Regulatory State to a Democratic Default*, in *Journal of Common Market Studies*, 2014, 1216-1223; E. Olivito, *Crisi economica-finanziaria ed equilibri costituzionali. Qualche spunto a partire dalla lettera della Bce al Governo italiano*, in *Rivista AIC*, 2014, 1-18.

co. E questo perché il profilo dell'indipendenza economica dello Stato, pur trovandoci ormai immersi nell'era dell'interdipendenza, rimane ancora uno dei tratti essenziali della rispettiva sovranità, quantomeno nella sua accezione esterna<sup>17</sup>.

### 3. *La stabilità economica quale obiettivo strumentale per assicurare un ordinato sviluppo delle relazioni internazionali*

A partire dal 15 agosto 1971, quando il Presidente statunitense Nixon dichiarò la fine del *Gold Exchange Standard*, il sistema delle relazioni economiche internazionali si è caratterizzato, seppure a intervalli irregolari, da crisi che hanno riguardato singoli paesi (industrializzati ed emergenti), aree geografiche più o meno estese o, come nel caso di quella del 2008, l'intera economia mondiale. Nella maggiore parte delle situazioni indicate, i suddetti fenomeni hanno colto di sorpresa non solo gli operatori economici, ma soprattutto gli economisti<sup>18</sup>, nonostante sia ormai dimostrato che, sin dall'Antichità, si succedano numerosi episodi di instabilità economica indotti in buona parte dei casi da condizioni di turbolenza valutaria<sup>19</sup>. Il ripetersi ciclicamente di tale tipo di eventi evidenzia come sia diffusa la convinzione che gli errori commessi nel passato verrebbero compresi e assorbiti dai sistemi economici, non solo perché *changes happen*, ma soprattutto perché si ritiene, con un certo grado di presunzione, che i progressi tecnologici e i sistemi di controllo del rischio economico introdotti nel corso degli anni successivi alle diverse fasi di instabilità, rendono i vari sistemi più sicuri e impermeabili a nuove perturbazioni di qualunque genere possano essere (valutarie, finanziarie o fiscali). In particolare, la crisi del 2008 ha dimostrato ancora una volta il contrario, divenendo un ulteriore eclatante esempio di una nuova manifestazione di instabilità dovuta a fenomeni di turbolenza finanziaria, nonostante fosse-

<sup>17</sup> Riguardo all'indipendenza economica quale tratto essenziale della sovranità dello Stato dal punto di vista esterno si vedano A. Chayes, A.H. Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, 1995 e A.M. Slaughter, *Sovereignty and Power in a Networked World Order*, in *Stanford Journal of International Law*, 2004, 283-327. In senso contrario, per cui nella prassi internazionale la sovranità da Westphalia in avanti non sarebbe mai dipesa da fattori economici, si veda P. Bargiacchi, *Pretesi effetti dell'interdipendenza economica e politica globale sulla sovranità dello Stato*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2009, 58-69, in specie 61, nota 11, per cui «se... l'indipendenza economica e politica diventa la condizione o l'elemento costitutivo della sovranità allora dal 1648 in poi gli Stati sovrani sono stati ben pochi» si dovrebbe, dunque, concludere «che solo gli Imperi, le grandi Potenze Coloniali, gli Stati Uniti e l'Urss ... furono giuridicamente sovrani».

<sup>18</sup> È celebre la domanda rivolta dalla Regina Elisabetta (si veda l'edizione *online* del *Telegraph* del 5 novembre 2008 a firma di Andrew Pierce) durante un convegno di illustri accademici della *London School of Economics* «*Why did no one see it coming?*». Una domanda quanto mai banale, se non fosse per l'uditorio a cui fu rivolta e per la persona che l'ha formulata e che sottolinea gli attuali limiti della scienza economica.

<sup>19</sup> Si veda, C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton, 2009.

ro intervenuti numerosi segnali premonitori della crescente debolezza dei relativi mercati<sup>20</sup>, che avrebbero dovuto, in vero, indurre le varie istituzioni economiche e monetarie nazionali e sovranazionali ad approntare differenti meccanismi di prevenzione dei relativi rischi, così da preservare la fiducia tra gli investitori e operatori economico-commerciali: bene di fondamentale importanza per l'economia in generale e non solo<sup>21</sup>.

Si comprende, pertanto, il fatto per cui la stabilità economica sia un vero e proprio obiettivo di sistema la cui fornitura è essenziale per un ordinato svolgersi delle relazioni economiche e commerciali tanto a livello macro (tra stati) quanto micro (tra imprese e individui), ma non solo. La stabilità economica è, infatti, una condizione essenziale per assicurare la menzionata fiducia tra gli operatori economici e commerciali e per garantire altresì la sicurezza, la libertà e la dignità economica e sociale dell'individuo; valori questi ultimi<sup>22</sup> che si pongono a fondamento della vita umana e della società e che dovrebbero operare come limite all'iniziativa privata esigendo, per la loro soddisfazione, la ricerca di un equilibrio nel complesso rapporto tra intervento dello Stato in economia e libero gioco delle forze di mercato, fra interesse generale e interesse individuale.

La rilevanza della stabilità economica dal punto di vista giuridico internazionale, giova evidenziare si ricava a partire dal combinato disposto degli artt. 1 (par. 2), 55 e 56 della Carta Onu. Si tratta di norme che definiscono i principi su cui si fonda quella che da alcuni è stata definita come una vera e propria «Costituzione economica a carattere internazionale»<sup>23</sup>. Si tratta di disposizioni, che, almeno nelle intenzioni originarie delle Nazioni Unite, insieme all'istituzione di un organo con specifiche competenze in materia, quale il Consiglio economico e sociale, dovevano fare da sfondo all'elaborazione di principi e linee guida in materia economica, la cui realizzazione operativa doveva essere, poi, affidata alle istituzioni tecniche a essa collegate, quali: il Fondo monetario internazionale (Fmi) e la Banca mondiale (Bm). Si riteneva, infatti, alla luce di quanto accaduto con le due guerre mondiali, che il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, obiettivo ancora oggi prioritario dell'Onu (v. art. 1, par. 1), possa essere realizzato sviluppando la cooperazione internazionale per la soluzione dei proble-

<sup>20</sup> Si veda sul punto R. Filosa, G. Marotta, *Stabilità finanziaria e crisi. Il ruolo dei mercati, delle istituzioni e delle regole*, Bologna, 2011, 1-18.

<sup>21</sup> J. Stiglitz, *Bancarotta. L'economia globale in caduta libera*, Torino, 2010, in specie 417-425.

<sup>22</sup> Sulla nozione e relativo contenuto dei valori caratterizzanti il diritto internazionale si veda M. Iovane, *La tutela dei valori fondamentali*, Napoli, 2000, ove in specie nel primo capitolo evidenzia come le categorie dell'ordine internazionale pubblico e dello *jus cogens* siano strumentali a individuare un nucleo di valori fondanti e irrinunciabili da parte degli stati per la loro pacifica coesistenza.

<sup>23</sup> R. Wolfrum, *Article 55*, in B. Simma (ed.), *The Charter of The United Nations*, Oxford, 2002; J. Delbruck, *Peaceful Change*, in R. Wolfrum (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, Vol. II, Munich, 1995, 970-977.



mi di carattere economico e sociale all'interno di un quadro economico e politico il più stabile possibile.

Dette disposizioni delineano in vero, una serie di obblighi che possono definirsi di "risultato" garantiti dalla stessa Organizzazione onusiana e da declinarsi meglio entro il quadro delle regole definite dalle organizzazioni economiche sorte con gli accordi di *Bretton Woods* del 1944, cosicché il perseguimento della stabilità, oltre che essere nella responsabilità degli stati membri, coinvolge anche le istituzioni finanziarie internazionali a cominciare soprattutto dal Fmi che, sin dal suo nascere si è impegnato a garantire la stabilità dei cambi di modo che i flussi commerciali siano più frequenti e probabili e con essi la crescita economica<sup>24</sup>.

#### 4. *La difficile ricostruzione della nozione di stabilità economica e le sue possibili declinazioni*

Ma, che cosa si deve intendere per stabilità economica, al di là della semplicistica definizione di situazione caratterizzata da assenza di crisi finanziaria, fiscale o valutaria che sia? Giova sul punto evidenziare, come non si riscontri una ricostruzione di tale categoria concettuale dal punto di vista giuridico internazionale, sebbene in numerosi strumenti normativi, per lo più pattizi, si faccia a essa riferimento<sup>25</sup>. Se il diritto non si esprime sul tema, rinviando, dunque, a quanto elaborato dalla scienza economica, si deve, altrettanto, segnalare come all'interno di detta area del sapere non vi sia una unanimità di vedute tra gli studiosi 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*»<sup>26</sup>. Ciò accade, perché a seconda della circostanza scatenante la perturbazione che la minaccia o effettivamente la mette in crisi (per esempio il crollo del valore di una o più monete, l'insolvenza di uno Stato, l'iperinflazione entro una data area monetaria), la stabilità economica la si può identificare con quella dei corsi di cambio (che come prima osservato per lungo tempo ha influenzato le

<sup>24</sup> Stabilità dei cambi significa (v. Statuto Fmi art. IV in particolare) fare in modo che il prezzo finale di un prodotto o servizio rimanga costante e prevedibile nel tempo evitando che gli stati, con significativi disavanzi della rispettiva bilancia commerciale, ricorrono alla svalutazione competitiva della propria moneta. Si tratta di un tipo di politica monetaria da sempre foriera di tensioni commerciali tra paesi (soprattutto con riguardo a quelli che subiscono una contrazione delle loro esportazioni, produzioni e riduzione del numero di occupati a causa del *dumping* monetario) e che possono sfociare in vere e proprie guerre commerciali e nei casi più estremi in veri e propri conflitti bellici, come la Storia ci ha insegnato.

<sup>25</sup> V. ad esempio gli artt. XII e XVIII: *b*) dell'accordo Gatt 1994 e dell'art. XII dell'Accordo Gats/Wto.

<sup>26</sup> 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.

relazioni internazionali), con la stabilità fiscale (intesa come equilibrio dei conti pubblici) o, con riferimento a quanto accaduto con la crisi del 2008, con la stabilità del sistema finanziario considerato soprattutto dal lato della tenuta del sistema creditizio-bancario.

Si intuisce allora come la stabilità economica nel suo complesso sia un concetto decisamente ampio che si articola in diverse *sub specie* di stabilità che contribuiscono a definire la prima sul piano dei contenuti. Si tratta della citata stabilità monetaria, nella sua duplice accezione interna (stabilità dei prezzi e contenimento del tasso di inflazione) ed esterna (stabilità del valore della valuta nazionale rispetto alle altre divise), di quella dei conti pubblici o fiscale (contenimento del debito e del deficit pubblico rispetto alla ricchezza prodotta in termini di Pil) e, infine, della stabilità del sistema finanziario (regolare funzionamento del sistema bancario-creditizio).

L'impatto e la rilevanza di tali singole forme di stabilità sulla dinamica delle relazioni economiche internazionali di fatto muta a seconda del tipo di variabile macroeconomica che risulta maggiormente sotto pressione in un dato periodo storico-politico e a seconda delle circostanze di fatto<sup>27</sup>. Tuttavia, al di là del diverso tipo di stabilità in questione, è opportuno osservare come per le autorità nazionali e sovranazionali maggiormente coinvolte sul tema *de quo*, risulti difficile addivenire a una definizione comune intorno a cosa si debba effettivamente intendere per stabilità finanziaria<sup>28</sup>. Ciò a differenza di quanto accade per la sta-

<sup>27</sup> Si pensi, solo a titolo di esempio, ancora una volta 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 neoliberista di Bretton Woods del 1944, sulla scorta degli effetti distortivi 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 talvolta 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 conseguenti politiche di liberalizzazione dei capitali e pagamenti indotte dalla citata 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 fenomeni riconducibili alle crisi fiscali degli stati e, dunque, alla capacità delle finanze pubbliche di sostenere debito e *deficit* pubblici elevati. Ancora, volgendo questa volta lo sguardo alla realtà europea, si osserva come negli anni '90, periodo storico antecedente all'adozione della Moneta unica, fondamentale oltre al mantenimento di un adeguato rapporto debito pubblico-pil e deficit-pil, sia stato il perseguimento della stabilità dei prezzi, tanto da "costituzionalizzare" quel tipo di stabilità entro il trattato di Maastricht, da cui ha avuto origine l'Euro. Infine, osservando lo svolgersi dell'ultima crisi, non si può fare a meno di notare come siano state prima la stabilità finanziaria e, poi, quella fiscale a costituire i nodi critici rispetto ai quali oggi si persegue la più ampia stabilità economica, così come si è cercato di definirla.

<sup>28</sup> Sulle difficoltà a dare una nozione esaustiva di stabilità finanziaria si veda G.J. Schinasi, *Defining Financial Stability*, in *IMF Working paper* WP/04/187, 2004, 13-16 ove vengono riportate tutte le più importanti definizioni fornite dalle istituzioni finanziarie internazionali e nazionali, nonché dai più autorevoli esperti di economia e finanza. Si veda, altresì, Ecb, *Financial Stability Review*, May 2014, 8, per cui «*Capturing the complex notion of financial stability is not straightforward; the Ecb defines it a condition in which the financial system-intermediaries, markets and market infrastructures withstand shocks without major disruption in financial inter-*

bilità monetaria intesa sia sotto il profilo interno (quella relativa all'andamento dei prezzi e al tasso di inflazione), sia sotto il profilo esterno (quella valutaria con riguardo ai rapporti di cambio), così come pure per la stabilità fiscale (riguardo alla tenuta dei conti pubblici) rispetto alle quali vi è una generale condivisione a ricorrere a parametri-indicatori numerici che, in alcuni casi, vengono addirittura resi vincolanti, includendoli nelle norme dei trattati o in disposizioni normative da quelle derivate, come avviene per l'Unione economica e monetaria<sup>29</sup>.

Si tratta di grandezze criticabili quanto si vuole, in quanto espressione di una determinata impostazione teorico-economica e politica prevalente in un dato momento storico, ma, comunque, definite e determinate, che consentono di misurare le diverse forme di stabilità in questione. Quella finanziaria, invece, pur basandosi, come le altre, su modelli matematici ed econometrici, non viene espressa in un numero o altra grandezza unitaria e predefinita, così da poterla cristallizzare entro un dato valore quantitativo, conseguito il quale si può affermare che quel tipo di stabilità sia stata effettivamente raggiunta. Ciò non è di poco momento, in quanto determina, inevitabilmente, che le politiche monetarie e fiscali finalizzate alla stabilità dei prezzi oppure al contenimento della spesa pubblica non solo risultano più facilmente misurabili ma, soprattutto, verificabili e controllabili rispetto al loro effettivo impatto sull'economia in genere, rispetto alle politiche preordinate al raggiungimento della stabilità finanziaria che, invece, rischiano di risultare non solo più opache, ma soprattutto meno verificabili *ex post*, in specie quando, comportando anch'esse l'impiego di risorse, vanno a incidere direttamente o indirettamente sulla dimensione sociale degli individui e delle varie collettività coinvolte.

Alla luce dell'analisi sin qui svolta, rimane il fatto che le forme di stabilità descritte, che compongono la più ampia stabilità economica, sono tra loro dei veri e propri "vasi comunicanti", per cui gli effetti negativi che possono colpire una determinata area dell'economia possono facilmente propagarsi alle altre, generando il cosiddetto "effetto contagio"<sup>30</sup> che, nei casi più gravi, può arrivare a colpire non solo le singole componenti la stabilità economica di un dato sistema

---

*mediation and in the effective allocation of savings to productive investments*». Sulla possibilità, invece, di misurare la stabilità dei prezzi, si veda la posizione delle banche centrali per il cui il tetto del 2% sarebbe il *target* ideale; per quella fiscale si veda per esempio il rapporto tra deficit e debito pubblico rispetto al Pil, posti alla base del Patto di stabilità e crescita dell'Uem; per quella valutaria si pensi, invece, al rapporto fissato tra dollaro e oro ai tempi del *Gold Exchange Standard*, istituito con *Bretton Woods*.

<sup>29</sup> Si vedano l'art. 140 T.fue e il Protocollo n. 13 sui criteri di convergenza.

<sup>30</sup> 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 produttivi economici e agli altri stati, dando vita a una crisi generalizzata.

nazionale, ma anche quella degli altri paesi dando origine a quella che viene definita anche come crisi economica a carattere sistemico<sup>31</sup>.

### 5. *La stabilità economica quale bene pubblico globale e common concern*

All'affermarsi dell'incessante processo di globalizzazione dell'economia è seguita una profonda riflessione che ha investito la categoria della stabilità economica, intorno alla quale vi è, ormai, una sostanziale concordia nell'elevarla a bene pubblico globale (bpg)<sup>32</sup>, espressione utilizzata per indicare quei beni «*with benefits that extend to all countries, people and generations*» e che ha assunto rilievo in ambito giuridico internazionale a partire dalla fine del secolo scorso, in forza di tre studi condotti nel 1999 su incarico dell'*United Nations Development Program*<sup>33</sup> e fatti propri dall'ente onusiano nello stesso anno con il rispettivo *Human Development Report*<sup>34</sup>, ove si è evidenziato come i bpg costituiscano una tipologia di beni pubblici di cui condividono le due caratteristiche fondamentali: la non escludibilità e la non rivalità, differenziandosi da quelli domestici in forza di tre criteri: 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 Umanità.

Tuttavia, giova evidenziare come dal punto di vista internazionalistico sussista una certa difficoltà nell'individuare l'effettiva ampiezza della categoria giuridica dei beni in esame, nonché le caratteristiche proprie della nozione di *global*

<sup>31</sup> V. *Special Edition: Progress towards the Sustainable Development Goals. Report of the Secretary-General of Economic and Social Council*, May 2019, 4 ss.

<sup>32</sup> Sulla natura della stabilità economica quale bene pubblico globale si veda 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 Risk*, in *Georgetown Law Journal*, 2008, 193-249, in specie 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; D. Bieri, *Regulation and Financial Stability and the Age of Turbulence*, in R. Kolb (ed.), *Lessons from The Financial Crisis*, Hoboken, 2010, 327-336; 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. Dorrucchi, 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 Shock*, in T. Cottier, R. M. Lastra, C. Tietje, L. Satragno (eds.), *The Rule of Law in Monetary Affairs*, Cambridge, 2014, 11-44; F. Gianviti, *Relationship between Monetary Policy and Exchange Rate Policy*, in T. Cottier, R. M. Lastra, C. Tietje, L. Satragno (eds.), *ivi*, 544-569.

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> In <http://hdr.undp.org/> si trova il report del 1999, in specie si consultino le pagine 92-94, 99 e 111-114 con specifico riguardo alla stabilità economica e finanziaria.

*public good*. Difficoltà che risentono sia dell'assenza di un governo globale legittimato ad agire nell'interesse generale della Comunità internazionale e dotato di potestà di regolazione nella fornitura e sfruttamento di tali beni e di risoluzione dei conflitti in merito al relativo utilizzo, sia per le caratteristiche e carenze strutturali proprie del diritto internazionale che si manifestano attraverso i modi di creazione delle regole, i mezzi di soluzione delle controversie e di assicurare l'osservanza delle norme, nonché con riguardo alle peculiarità dei relativi soggetti di diritto: tutti elementi in stretta connessione con quello tipico della non istituzionalizzazione della Comunità internazionale stessa<sup>35</sup>.

A quanto sin qui detto, si deve aggiungere la difficoltà di individuare con precisione la comunità dei fruitori dei beni pubblici globali sebbene, in forza della loro natura per l'appunto globale, si ritenga opportuno non limitare la platea degli utilizzatori ai tipici soggetti del diritto internazionale, 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* coinvolti nel relativo consumo.

Nonostante, dunque, il fatto che «*The concept of GPGs... is so prominent in international development discourse*»<sup>36</sup> il dibattito che si è sviluppato a livello giuridico internazionale non è ancora stato in grado di risolvere le criticità indicate. Non si può, però, fare a meno di osservare come la tutela dei beni considerati possa derivare anche da altre categorie giuridiche note e familiari al lessico del diritto internazionale come quella degli obblighi *erga omnes* e dei *common concerns of humankind*. In particolare, il riconoscimento che la fornitura di un dato bene costituisca un *common concern*<sup>37</sup> non è privo di implicazioni. Esso starebbe a indicare una disponibilità da parte degli stati a favorire un'azione concertata al perseguimento di un valore condiviso che si sostanzia nell'elaborazione di regole e di condotte concrete volte a realizzare l'obiettivo comune.

---

<sup>35</sup> Sui caratteri propri del diritto internazionale si veda L. Condorelli, voce *Diritto internazionale*, in *Enciclopedia Treccani on line*, 2014.

<sup>36</sup> «*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.

<sup>37</sup> 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. Il concetto è enunciato in diversi testi convenzionali e precisamente nella Convenzione di Washington del 1959 sull'Antartide, il cui Preambolo stabilisce che «*it is in the interest of all mankind that Antartica shall continue forever to be used exclusively for peaceful purposes*». Egualmente, il Preambolo della Convenzione di Rio del 1992 sulla biodiversità afferma che «*the conservation of biological diversity is a common concern of humankind*». Cfr. 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.

Quanto descritto fa sì che la qualifica di una determinata problematica come materia di interesse comune dell'Umanità comporti che gli obblighi che ne derivano possono essere intesi anche quali obblighi *erga omnes*<sup>38</sup>, nel senso che trattandosi di obblighi solidali impegnano ogni Stato nei confronti di tutti gli altri paesi o nel caso degli obblighi *erga omnes partes* nei confronti di tutti gli altri stati parti di un trattato multilaterale ad agire a difesa di quel valore e bene giuridico comune. In altri termini, la teoria dei *common concerns* individua in capo agli stati (e agli altri soggetti e attori del diritto internazionale), la responsabilità di porre in essere tutti quegli strumenti e soluzioni idonee a realizzare obiettivi di sistema a cui la Comunità internazionale nel suo complesso deve complessivamente tendere, in assenza di un quadro istituzionale internazionale capace di produrre quel tipo di beni.

Eventi di impatto globale, come possono essere il cambiamento climatico, epidemie planetarie come nel caso recentissimo del Covid-19, l'esaurimento delle risorse naturali o per l'appunto crisi economico-finanziarie a carattere sistemico in grado di compromettere l'ordine economico internazionale esistente, devono essere necessariamente affrontati tutti entro un quadro di effettiva e leale cooperazione, soprattutto in assenza di appropriate strutture intergovernative a ciò specificatamente dedicate.

La stabilità economica, peraltro, assume la forma di un bene pubblico di tipo *weakest link*, poiché l'esito della sua offerta-fornitura dipende tanto dal contributo più piccolo che da quello più grande; infatti, crisi economico-finanziarie di rilevanza globale possono dipendere sia da paesi di importanza economica del tutto 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 già incontrato e relativamente recente fallimento della banca d'affari statunitense di *Lehman Brothers* nel 2008). Ne consegue, in capo agli stati un dovere di cooperare tra loro efficacemente in campo economico e finanziario come ci ricordano i già visti artt. 55 e 56 della Carta Onu, l'art. IV, sez. I dello statuto del Fondo monetario e la Dichia-

<sup>38</sup> Tali obblighi si configurano, sulla base della sintetica definizione datane in un celebre *obiter dictum* della nota sentenza *Barcelona Traction* (I.C.J., Judgment of 24 July 1964, *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited - Belgium v. Spain*), come obblighi derivanti da una particolare categoria di norme primarie dell'ordinamento internazionale che per tutelare specifici beni, valori o per l'appunto interessi della Comunità internazionale complessivamente considerata, 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. Sugli obblighi *erga omnes* ed *erga omnes partes* si vedano: I.C.J., Judgment of 20 July 2012, *Questions relating to the obligation to prosecute or extradite (Belgium v. Senegal)*, 422 ss., nonché I.C.J., Order of 23 January 2020, *Application of the convention on the prevention and punishment of the crime of genocide (Gambia v. Myanmar)*. In dottrina, *ex multis*, si rinvia a P. Picone, *Gli obblighi erga omnes tra passato e futuro*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2015, 1081-1108; Id., *La distinzione tra norme internazionali di jus cogens e norme che producono obblighi erga omnes*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008, 5-38.

razione sulle relazioni amichevoli tra gli stati per cui «*States have the duty to cooperate with one another, irrespective of the differences in their political, economic and social systems, in the various spheres of international relations, in order to (...) promote international economic stability and progress*»<sup>39</sup>.

All'affermarsi, tuttavia, dell'esistenza di interessi comuni e di obblighi cooperativi verso la produzione e fornitura di un dato bene strategico come è la stabilità economica nelle sue diverse declinazioni (monetaria, fiscale e finanziaria) non appare, tuttavia, corrispondere una eguale disponibilità degli stati ad accettare limitazioni alla propria sovranità. Infatti, così come riguardo alla protezione dell'ambiente, si deve venire a patti con l'esigenza di rispettare la sovranità degli stati e il diritto di questi al loro sviluppo economico; altrettanto, il mantenimento della stabilità economica a livello sistemico deve fare i conti sempre con detta fondamentale categoria giuridica internazionale e con l'esigenza da parte dei vari paesi di assicurare il più possibile coesione e sicurezza sociale ai propri cittadini.<sup>40</sup> Ciò in considerazione anche del fatto che compromessa da fenomeni di instabilità economica di particolare intensità vi può essere anche la *Rule of law*<sup>41</sup> alla base della tutela e promozione dei diritti umani<sup>42</sup>, nonché di un corretto funzionamento dell'economia di mercato oltre che del sistema giustizia in generale<sup>43</sup>. Un sistema economico stabile non è solo, dunque, condizione essenziale per una cre-

<sup>39</sup> Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione n. 2645 del 24 ottobre 1970, *Declaration on Principles of International Law concerning friendly relations and cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations*.

<sup>40</sup> Su come gli effetti economici e materiali negativi prodotti da fenomeni di crisi economica siano alla base del deterioramento sociale, nonché della cultura civica e sociale di una nazione si veda il volume di 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, ove l'autore evidenzia la contraddittorietà tra chi sostiene la necessità di operare tagli alla previdenza sociale e ai posti di lavoro, incidendo in tal modo sulla sicurezza individuale senza considerare che è vero l'opposto, ossia che una condizione di maggiore sicurezza contribuisce a incentivare i consumi e a promuovere condizioni di crescita e di sviluppo.

<sup>41</sup> 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*.

<sup>42</sup> Così si ricava dall'analisi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile (v. oltre anche nel testo) 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». Sul punto, si veda il recente *report* Council on General Affairs and Policy, *The HCCH and the United Nations Sustainable Development Goals*, March 2020.

<sup>43</sup> Così, in particolare, 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 fasi prolungate di

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

Sullo sfondo resta, tuttavia, la difficoltà che gli stati accettino non solo di prevedere misure che per essere realizzate richiedono il ricorso a importanti risorse tecniche e finanziarie, ma, soprattutto, di sottrarre al proprio dominio riservato sempre più settori rispetto ai quali il diritto internazionale sia consuetudinario, sia pattizio tradizionalmente si sono disinteressati, con l'effetto che lo Stato per lungo tempo si è considerato libero da ogni tipo di obbligo in materia<sup>44</sup>. Tramite il ricorso a livello internazionale al concetto di *common concerns*, si può addivenire, pertanto, a un cambiamento «nel paradigma della sovranità come elaborato dalla tradizione giuspositivistica dello Stato come ente eminentemente territoriale»<sup>45</sup>, nel senso che la difesa della stabilità economica, come nel caso della tutela ambientale e della salute, impone limiti e ingerenze entro la *domestic jurisdiction* degli stati e obblighi di tutela anche extraterritoriale, trasformando l'*imperium* dello Stato, in un potere strumentale alla realizzazione di interessi generali che vanno ben oltre i suoi confini politico-territoriali.

La responsabilità che ricade sugli stati in forza della teoria dei *common concerns* sarebbe, in vero, duplice<sup>46</sup>: da un lato, vi sarebbe come visto il dovere di cooperare tra loro e con le organizzazioni intergovernative in base al principio di buona fede, dall'altro lato sussisterebbe l'*obligation to do homework*. Nel primo caso, incomberebbe sugli stati il dovere di assicurare la dovuta trasparenza in merito alla propria attività normativa e regolamentare assunta nella materia in questione. Nel secondo caso, gli stati dovrebbero porre in essere entro il proprio territorio tutte quelle misure che si rendono necessarie per perseguire l'interesse comune in oggetto e, dunque, nell'ambito della rispettiva *domestic jurisdiction*, nonché, se del caso, agire *outside the proper jurisdiction*.

---

instabilità possono compromettere il corretto funzionamento delle istituzioni tanto politiche, quanto tecnocratiche preposte alla regolazione dell'economia.

<sup>44</sup> Tradizionalmente, venivano fatti rientrare nella competenza interna i rapporti tra lo Stato e i propri sudditi, l'organizzazione delle funzioni di governo, la politica economica e sociale dello Stato. In generale, sul tema si veda A. Ross, *La notion de "compétence nationale" dans la pratique des Nations Unies*, in *Mélanges Rolin*, Paris, 1964, 284 ss.; G. Sperduti, *Il dominio riservato*, Milano, 1970. Con riguardo alla materia economica si rinvia a M. Giuliano, *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, Milano, 1978, 13; P. Picone, *Diritto internazionale dell'economia e costituzione economica dell'ordinamento internazionale*, in *Comunicazioni e Studi*, 1980, 137 ss.; D. Carreau, T. Flory, P. Juillard, *Droit international économique*, Paris, 1990.

<sup>45</sup> F. Francioni, *Sovranità statale e tutela della salute come bene pubblico globale*, in L. Pineschi (a cura di), *La tutela della salute nel diritto internazionale ed europeo tra interessi globali e interessi particolari*, Napoli, 2011, 57-61, in specie 51.

<sup>46</sup> T. Cottier, *The Emerging Principle of Common Concern: A Brief Outline*, in *NCCR Trade Working Paper*, 20, 2012.



Ma, al contrario di quanto generalmente si sostiene in merito all'ammissibilità extraterritoriale della giurisdizione di uno Stato<sup>47</sup>, per cui quest'ultima sussisterebbe verso fattispecie non puramente interne, cioè caratterizzate dalla presenza di elementi – soggettivi o oggettivi – di estraneità che presentano, comunque, un collegamento qualificante con il territorio dello Stato interessato<sup>48</sup>, la teoria dei *common concerns* non richiederebbe tale tipo di connessione. Essa sembra imporre unicamente un esame intorno all'astratta idoneità della misura che lo Stato coinvolto può assumere anche in via unilaterale, per raggiungere l'obiettivo in questione, qualora risponda alla qualità giuridica di *common concern*. In definitiva, non si tratterebbe più di domandarsi se una data misura assunta da uno Stato possa o meno incidere negativamente su persone e beni sottoposti ad altra giurisdizione nazionale, ma se detta misura sia in grado o meno di realizzare il *common concern* considerato di cui tutti, poi, potranno beneficiare: stati e relative comunità nazionali di riferimento.

Rimane, tuttavia, irrisolto il tema se il perseguire un dato *common concern* autorizzi o meno uno Stato ad agire nei modi prima descritti, lasciandolo libero di scegliere se agire o meno, oppure siano i *common concerns*, in senso lato, fonti di veri e propri obblighi di condotta e a cui gli stati non possono sottrarsi. È evidente la differente portata che la teoria dei *common concerns* può assumere, nel caso in cui non si lasci spazio alla discrezionalità dei governi sull'intervenire o meno nella gestione di una data situazione<sup>49</sup>. In altre parole, risulta concreto il rischio che, applicando misure aventi effetto extraterritoriale in specie nel campo economico e commerciale, uno Stato cerchi di proteggere i propri interessi economici e, dunque, favorire comportamenti protezionistici ed egoistici in netto contrasto ai valori a cui la teoria in esame si ispira<sup>50</sup>. La soluzione in questo caso per evitare abusi che celino, dietro l'apparente tutela dell'interesse comune della Comunità internazionale quello singolare di uno Stato o gruppo di stati, potrebbe essere rappresentata dal ricorso a strumenti pattizi, in cui si definiscono situazioni di tale natura prevedendo all'occorrenza, come accaduto per il sistema multilaterale degli scambi commerciali dell'Omc, l'istituzione di organismi a carattere giurisdizionale deputati a verificare la legittimità o meno di quella data misura. Cosa che, tuttavia, al momento risulta ben lungi dal potersi verificare per cui ad oggi, un sistema economico stabile a livello internazionale non può essere altro

---

<sup>47</sup> Sul tema, si veda la recente rassegna di saggi a ciò dedicata pubblicata in *Rivista di Diritto del Commercio Internazionale*, 2019, 4.

<sup>48</sup> Cfr. P.C.I.J., Judgement of 7 September 1927, *The Lotus case*, in C.P.J.I., *Recueil des arrêts*, Série A, n. 10.

<sup>49</sup> T. Cottier (ed.), *The Prospects of Common Concern of Humankind in International Law*, Bern, 2018.

<sup>50</sup> A. Viterbo, *Extraterritorial sanctions and international economic law*, in *Building bridges: central banking law in an interconnected world*, ECB Legal Conference 2019, 157-179.

che il risultato di un'azione di politica economica condotta e concertata collettivamente, in cui parte attiva devono essere tanto i paesi economicamente sviluppati, quanto quelli in via di sviluppo e meno avanzati.

#### 6. *Dalla crisi finanziaria alla crisi del debito sovrano e il conseguente rischio default per lo Stato insolvente*

Gli stati al fine di dotarsi delle risorse necessarie per finanziare il complesso delle attività espressione del rispettivo potere di governo e, dunque, di disporre del capitale utile per sostenere la relativa spesa pubblica che rappresenta «il mezzo più importante per raggiungere i fini di politica economica»<sup>51</sup>, ricorrono ampiamente al meccanismo dell'indebitamento<sup>52</sup>. Nel corso degli ultimi anni, peraltro, si è assistito alla crescita delle richieste di intervento da parte della collettività e la partecipazione attiva dello Stato nel processo di sviluppo economico che hanno determinato un sempre maggiore e crescente ampliamento della spesa. A quest'ultima, si è accompagnata una graduale riduzione della capacità degli stati di ricorrere al tradizionale strumento della leva fiscale che ha fatto sì che i costi per soddisfare i bisogni della propria collettività risultano ormai superiori alle entrate statali<sup>53</sup>. Ciò ha comportato, complice la sempre più ampia circolazione dei capitali e dei servizi finanziari a livello globale e l'avvento della nota finanza strutturata, il ricorso all'emissione di nuovi e assai sofisticati strumenti di debito che se da un lato, consentono agli stati di recuperare nuove risorse e mantenere così un certo livello di servizi alla cittadinanza in assenza di nuove entrate fiscali dall'altro lato, favoriscono la crescita dell'indebitamento. Può accadere, pertanto, che il debito sovrano acquisisca una dimensione tale per cui lo Stato interessato risulti non essere più in grado di adempiere ai propri obblighi pecuniari, secondo le modalità e i termini ori-

<sup>51</sup> Così A. Graziani, *Istituzioni di scienza delle finanze*, Torino, 1929, 2.

<sup>52</sup> Il fenomeno dell'indebitamento pubblico è via via cresciuto a ritmi sempre più sostenuti in questi ultimi anni, in specie entro le economie dei paesi occidentali, a seguito dell'ampliamento dei servizi offerti dallo Stato ai rispettivi cittadini in forza del noto modello del *Welfare State*, che di fatto ha segnato il passaggio dalla finanza pubblica neutrale a quella funzionale, per cui in campo economico lo Stato non deve più limitare la propria azione a perseguire l'obiettivo di un bilancio in sostanziale pareggio, bensì operare in modo tale per cui la rispettiva attività finanziaria sia strumentale alla redistribuzione delle risorse, soprattutto sotto forma di servizi e beni pubblici per realizzare una maggiore eguaglianza tra i propri cittadini.

<sup>53</sup> Si tratta di un effetto dovuto anche alla progressiva contrazione del reddito nazionale (Pil) e della relativa base imponibile conseguenti alle crisi economiche succedutesi negli ultimi decenni, in specie con l'ultima del 2008 e destinati molto probabilmente a peggiorare, a seguito del forte impatto economico dipendente dalla recentissima pandemia da coronavirus o Covid-19.

ginariamente assunti trovandosi in una situazione di sostanziale *default*<sup>54</sup>, come è accaduto con la nota crisi del debito argentino nel 2001<sup>55</sup>.

Nonostante, la storia economica evidenzia come dal 1800 a oggi vi siano stati numerosi casi di *default* sovrani con significativo impatto sul sistema delle relazioni economiche e commerciali internazionali<sup>56</sup>, non si può fare a meno di osservare come manchi, entro il diritto internazionale, non solo una definizione esauritiva di debito pubblico estero, ma, soprattutto, una normativa applicabile all'insolvenza dello stato, quando questa coinvolge tale forma del debito sovrano, trattandosi del tipo di debito che maggiormente interessa il diritto internazionale<sup>57</sup>.

Relativamente al primo profilo indicato, giova ricordare come nella Convenzione di Vienna del 1983 sulla successione degli stati in materia di beni, archivi e debiti di Stato, vi sia una nozione di debito di Stato che include in detta categoria ogni obbligazione finanziaria sorta in conformità al diritto internazionale nei confronti di un altro Stato, organizzazione intergovernativa o altro soggetto<sup>58</sup>. Si tratta di una nozione non esaustiva, in quanto si fa riferimento al solo caso specifico della successione di uno Stato a un altro senza che vengano contemplati i debiti assunti verso soggetti privati stranieri.

In merito al secondo profilo, una disciplina dell'insolvenza sarebbe quanto mai necessaria considerando il fatto che, in virtù del principio dell'eguaglianza sovrana degli stati, caposaldo del diritto internazionale, non è possibile per i giudici nazionali di un dato paese decretare il fallimento di uno Stato terzo, in quanto la procedura di liquidazione che ne seguirebbe darebbe vita a un'interferenza internazionalmente illecita di un paese entro gli affari interni di un altro<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> In tale ultimo caso, il *default* dello Stato comporta la riduzione dei tassi di interesse corrisposti, la posticipazione del termine di pagamento del capitale e degli interessi, la conversione dell'obbligazione originaria in altro strumento di debito meno vantaggioso per il creditore. Sul punto, v. E. Borchard, W.H. Wynne, *State Insolvency and Foreign Bondholders*, New Haven, 1951, 115; R.G. Mac Lean, *Legal Aspects of the External Debt*, in *Recueil des cours*, 1989, 31 ss.

<sup>55</sup> La crisi che ha colpito l'Argentina ha causato pesanti ripercussioni sull'economia mondiale, provocando l'interruzione del pagamento del capitale e degli interessi del proprio debito pubblico estero. Questa situazione ha significato la perdita di ingenti capitali investiti negli ultimi anni in titoli argentini anche da molti investitori privati. Alcuni gruppi di risparmiatori hanno intrapreso azioni giudiziarie in varie parti del Mondo, tra cui l'Italia. Al riguardo, si veda S. Dorigo, *Il debito pubblico argentino dinanzi ai giudici italiani*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2002, 958-962.

<sup>56</sup> Si vedano in specie C.M. Reinhart, K.S. Rogoff, *A Decade of Debt*, NBES, 2011.

<sup>57</sup> Sul tema, si rinvia al contributo di M. Frigo, *Insolvenza delle imprese e insolvenza degli stati: analogie ed elementi di differenziazione*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2012, 865-878.

<sup>58</sup> Attualmente non ancora in vigore, in quanto mancano otto delle quindici ratifiche necessarie in virtù dell'articolo 50 del trattato..

<sup>59</sup> Così si è espressa la Corte Suprema olandese nella causa *Olmans v. Republiek Suriname* del 28 settembre 1990, secondo cui l'«*acceptance of jurisdiction would imply that a trustee in a bankruptcy with extensive powers would have to undertake the management and the liquidation of the assets of a foreign power under inadmissible encroachment under international law upon the sovereignty of the foreign State concerned*» come anche riportato da A. Tanzi, *Sull'insolvenza degli Stati nel diritto internazionale*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2012, in specie 67, nota 4.

A fronte delle criticità sollevate, si rileva come a livello internazionale manchi una procedura di carattere concorsuale a tutela dei creditori a cui ricorrere in caso di fallimento di un dato paese. Non vi è un meccanismo giurisdizionale di cognizione centralizzato attivabile per tutte le classi e tipi di creditori che, oltre a essere competente ad accertare e a dichiarare il fallimento dello Stato, possa poi gestire la necessaria e successiva fase liquidatoria<sup>60</sup>. L'assenza di un meccanismo internazionale idoneo a gestire l'insolvenza dello Stato comporta allora che tale tipo di situazioni siano per lo più affrontate ricorrendo a soluzioni di carattere negoziale e/o giudiziale tanto a livello interno, quanto internazionale<sup>61</sup>. Si tratta di soluzioni che si differenziano tra loro, nella maggiore parte dei casi, in base alla modalità di raccolta del capitale da parte dello Stato debitore e alla tipologia di creditore coinvolto nell'operazione di prestito. Sul punto<sup>62</sup>, si deve distinguere tra operazioni di ristrutturazione, rinegoziazione e cancellazione del debito sovrano con l'obiettivo, in tutti e tre i casi indicati, di portare il debito a un livello ritenuto sostenibile per lo Stato in condizione di sostanziale insolvenza, così da consentirgli di recuperare nuove risorse per favorire la ripresa economica e gli investimenti, senza i quali ben difficilmente risulterà in grado di ripagare, in un successivo momento, i propri creditori.

### 7. *La crisi del debito sovrano nell'Eurozona e gli interventi a sostegno dei paesi a rischio default*

La crisi del 2008 ha, tra le diverse problematiche sollevate, evidenziato proprio numerosi fattori di fragilità nella gestione del debito sovrano all'interno dell'Eurozona, tra cui il principale è legato al fatto che l'Euro è una moneta senza Stato, per cui in assenza di un accordo tra i paesi che lo adottano, non si può utilizzare detta moneta in via diretta per l'acquisto dei titoli pubblici di quel membro che, per le più diverse ragioni, viene a trovarsi in una situazione di difficoltà

<sup>60</sup> Si tratta di una conseguenza derivante dall'assenza di una volontà comune da parte degli stati di fare proprie alcune proposte avanzate a suo tempo in dottrina di costituire una vera e propria Corte internazionale fallimentare, nonché di dare seguito alla proposta avanzata dal Fondo monetario internazionale di realizzare un *Sovereign debt restructuring mechanism* (Sdrm), mediante il quale un debitore sovrano avrebbe potuto concordare con la maggioranza dei suoi creditori privati i termini di ristrutturazione del proprio debito, divenendo gli stessi vincolanti verso tutti i tipi e classi di creditori coinvolti nel dissesto finanziario.

<sup>61</sup> Lo Stato inadempiente in particolare, dopo avere dichiarato il proprio *default*, apre di norma con i rispettivi creditori trattative funzionali alla conclusione di un accordo di rinegoziazione del relativo debito. L'esigenza di giungere a un accordo risponde all'esigenza di assicurare prima di tutto gli operatori finanziari e più in generale i mercati internazionali sull'effettiva volontà e capacità dello Stato coinvolto ad adempiere alle proprie obbligazioni finanziarie.

<sup>62</sup> A. Viterbo, *I meccanismi per la risoluzione delle crisi del debito sovrano: alla ricerca di un difficile bilanciamento tra interessi pubblici e privati*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2014, 351-370;

di bilancio o peggio di vera e propria crisi debitoria<sup>63</sup>. In particolare, è a partire dal 2010, a causa delle forti difficoltà sofferte dalla Grecia, che la crisi nell'Unione europea da prettamente finanziaria si è trasformata in crisi fiscale, nonostante l'economia ellenica contribuisse in forma decisamente ridotta alla determinazione del pil dell'intera Eurozona e il relativo debito sovrano non abbia mai assunto dimensioni nemmeno lontanamente comparabili a quelle di altri stati, come nel caso dell'Italia, attualmente il quinto debito sovrano al Mondo<sup>64</sup>. Ciò nonostante, i titoli obbligazionari ellenici erano prevalentemente detenuti da enti finanziari e creditizi stranieri (in particolare banche tedesche e francesi), assumendo così la crisi di quel debito sovrano prevalentemente carattere esterno con l'effetto che, tra gli operatori economici internazionali, si diffuse il timore che una possibile dichiarazione di insolvenza della Grecia avrebbe da lì a poco generato un vero e proprio "effetto domino" entro l'Eurozona, soprattutto nei paesi più esposti a forti squilibri di bilancio<sup>65</sup>.

La risposta dell'Unione europea, seppure non tempestiva come quella statunitense, ha visto il coinvolgimento tanto di istituzioni tecnocratiche, quali su tutte la Bce quanto di quelle politiche rappresentate, in specie, dalla Commissione europea e dal Consiglio dell'Unione. In particolare, l'Ue, attraverso queste ultime è intervenuta a modificare gli strumenti di prevenzione e correzione dei disavanzi eccessivi, agendo sostanzialmente in tre direzioni: la prima rappresentata dal rafforzamento del Patto di stabilità e crescita (Psc); la seconda fondata sul rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche dei singoli stati da attuare entro il cosiddetto Semestre europeo<sup>66</sup>; la terza funzionale al salvataggio degli stati a rischio di *default*, mediante un'attività di erogazione di credito unita a mec-

<sup>63</sup> Gli effetti destabilizzanti dipendenti dalla crisi del 2008, tuttavia, più che investire la Moneta unica in sé e per sé considerata hanno coinvolto il meccanismo della *governance* che sta alla base del relativo funzionamento, evidenziando la fragilità, da un lato, del complessivo sistema creditizio-finanziario dell'Unione economica e monetaria sottoposto a una pluralità di norme tra loro molto eterogenee oltre che a differenti organi di vigilanza nazionali e, dall'altro, del sistema di coordinamento delle singole politiche fiscali rivelatosi inidoneo a favorire il reale raggiungimento di comuni obiettivi macro economici.

<sup>64</sup> Il debito pubblico italiano al 31 agosto 2019 su base dati IMF ammontava al 133,4% del Pil. V. <https://www.imf.org/external/datamapper/DEBT1@DEBT/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>.

<sup>65</sup> In particolare, per l'Irlanda la dimensione del debito pubblico crebbe in forma sostenuta a causa delle operazioni di salvataggio poste in essere a favore di diverse banche nazionali in difficoltà. Il Governo irlandese vide crescere così fortemente la sua esposizione nei confronti di debitori (le banche), la cui solvibilità era ritenuta negli ambienti finanziari alquanto dubbia, determinando, pertanto, un deciso aumento del costo della raccolta di capitali sui mercati finanziari da parte dell'Eire. Una situazione similare venne a verificarsi in Spagna, ove il rispettivo sistema finanziario e creditizio in genere risultava per lo più esposto rispetto al settore immobiliare. Nel caso del Portogallo e dell'Italia, la sfiducia dei mercati era soprattutto collegata all'incapacità dei rispettivi governi di rispettare la disciplina di bilancio richiesta dai trattati europei nel contenimento del debito pubblico.

<sup>66</sup> G. Peroni, *La crisi dell'Euro: limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012, pp. 95-106.

canismi di stabilizzazione<sup>67</sup>. In particolare, questi ultimi hanno visto il ricorso a due strumenti di particolare impatto giuridico, politico ed economico: l'accordo istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (Mes)<sup>68</sup> e il trattato istitutivo del *Fiscal compact*<sup>69</sup>. Il primo consiste in una vera e propria organizzazione intergovernativa regolata dal diritto internazionale, con sede in Lussemburgo, i cui azionisti sono i paesi euro e il cui sistema di *governance*, ispirato al metodo plutocratico, ricalca né più né meno quello già noto del Fmi, così come accade per la sua attività di prestito e per le altre sue forme di assistenza finanziaria caratterizzate tutte dal ricorso a una rigida condizionalità, per cui il sostegno finanziario è concesso solo a queglii stati che attuano un programma di aggiustamento dei rispettivi conti pubblici che richiede usualmente importanti riforme strutturali del rispettivo sistema economico<sup>70</sup>.

Il Mes prevede, peraltro, che il sostegno agli stati in difficoltà sia concesso solo verso quei paesi che hanno provveduto a ratificare l'accordo relativo al *Fiscal compact* e a recepire nei rispettivi ordinamenti la "regola aurea" del pareggio di bilancio di cui all'art. 3, par. 1 in quest'ultimo testo contenuta<sup>71</sup>. Una regola adottata a causa della particolare situazione emergenziale in cui i paesi dell'Eurozona sono venuti a trovarsi durante la crisi e che il nostro ha deciso di trasporre

<sup>67</sup> L.F. Pace, *Il regime giuridico dell'euro: la nascita dell'unione economica e monetaria, la sua crisi e la risposta dell'Unione europea*, Bari, 2018, 68-154.

<sup>68</sup> Il Mes sulla base del relativo trattato istitutivo può: concedere prestiti nell'ambito di un programma di aggiustamento macroeconomico; acquistare titoli di debito sui mercati finanziari primari e secondari; concedere assistenza finanziaria sotto forma di linee di credito; finanziare la ricapitalizzazione di enti finanziari tramite prestiti ai governi dei suoi stati membri. Cfr. G. Contaldi, *Diritto europeo dell'economia*, Torino, 2019, 279-284; R. Cisotta, *Disciplina fiscale, stabilità finanziaria e solidarietà nell'Unione europea ai tempi della crisi*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2015, 57-90, in specie 74-82.

<sup>69</sup> Il trattato sul *Fiscal compact* è il risultato di accordi raggiunti entro il Consiglio europeo (v. *Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo della zona euro*, Bruxelles, 9 dicembre 2011, e Conclusioni, CO EUR 24, Concl. 6), organo di indirizzo dell'Ue, in cui le decisioni vengono adottate mediante dinamiche di negoziazione che prescindono dalle procedure preposte a garanzia della partecipazione e del peso anche degli stati più piccoli e/o meno rilevanti dal punto di vista economico.

<sup>70</sup> In seno al Mes, il ruolo della Commissione europea e della Bce risulta essere centrale. Alla prima spetta, in particolare, il compito di condurre un'indagine preliminare per verificare se dalla situazione di difficoltà economica e finanziaria del paese interessato possa o meno derivare un pericolo per la stabilità dell'intera Eurozona. Sempre alla Commissione, in un momento successivo, è richiesto di negoziare insieme alla Bce un protocollo di intesa con lo Stato in questione, una volta ammesso quest'ultimo dal Consiglio dei governatori del Mes a ricevere il sostegno finanziario richiesto. In detto documento, sono definite le condizioni a cui l'assistenza viene concessa che, a seconda della gravità della situazione, possono sia prevedere l'attuazione di un piano di aggiustamento macroeconomico, sia il costante rispetto delle condizioni di eleggibilità dell'aiuto prestabile.

<sup>71</sup> Ai sensi della disposizione citata «Le parti contraenti applicano le regole enunciate nel presente paragrafo in aggiunta e fatti salvi i loro obblighi ai sensi del diritto dell'Unione europea: la posizione di bilancio della pubblica amministrazione di una parte contraente è in pareggio o in avanzo». Per un'analisi più dettagliata intorno al meccanismo del *Fiscal compact*, limitandoci anche in questo caso alla sola dottrina italiana, si veda R. Baratta, *I vincoli imposti dal "fiscal compact" ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, 2014, 2-10; L.S. Rossi, *"Fiscal compact" e trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2012, 293-307.

nella rispettiva Costituzione (come avvenuto anche nel caso di Germania, Spagna, Ungheria e Polonia) entro l'articolo 81<sup>72</sup>.

Il ricorso agli strumenti di stabilizzazione sinteticamente indicati evidenziano i limiti della costruzione economica europea e la non autosufficienza del diritto dell'Unione economica e monetaria dovendo la stessa ricorrere per la sua sopravvivenza a strumenti (trattati) e soluzioni proprie del diritto internazionale (si è di fatto realizzato su scala continentale un vero e proprio Fondo monetario europeo sulla falsariga del Fmi) facendo così necessariamente prevalere il metodo intergovernativo a scapito di quello comunitario, su cui il processo di integrazione europea si è tradizionalmente venuto a fondare. Quanto testé descritto trova, poi, ulteriore conferma nel fatto che per la soluzione della crisi del debito sovrano nell'Eurozona è stato necessario coinvolgere direttamente il Fondo monetario internazionale<sup>73</sup>. L'effetto che ne è seguito, a partire dal 2010 con la crisi della Grecia con i relativi piani di stabilizzazione economica (che avrebbero trovato applicazione, successivamente, nei confronti di altri stati in difficoltà di bilancio partecipanti all'Eurozona come Irlanda, Portogallo e Cipro)<sup>74</sup> è stato quello di dare vita alla *Trojka*, una nuova figura a carattere inter-istituzionale, definita anche come organismo di controllo informale in merito ai piani di aggiustamento macroeconomico, che ha visto lavorare a stretto contatto la Commissione europea, la Bce e il Segretariato del Fmi.

Alla *Trojka* è spettato redigere, in particolare, con il Governo dello Stato interessato il programma di aggiustamento unitamente al *memorandum* sulle politiche economiche e al *memorandum* tecnico di intesa, in cui sono stati defini-

<sup>72</sup> V. la Legge di Riforma Costituzionale del 20 aprile 2012 n. 1 (v. G.U. Serie Generale n. 95 del 23 aprile 2012) con cui, in forza della modifica intervenuta, l'equilibrio tra entrate e uscite passa dall'essere tradizionalmente inteso quale obiettivo politico in un obbligo giuridico. Non ci si limita a disporre il solo pareggio di bilancio (v. il relativo comma 1), ma si va ben oltre, introducendo al comma 2 un vero e proprio divieto di indebitamento, salvi i casi e alle condizioni previste dal testo della legge di riforma. In merito al dibattito costituzionale apertosi sulla trasformazione intervenuta, si veda A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, 2012, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); D. Cabras, *Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica*, *ivi*. Con riguardo all'incidenza della riforma costituzionale sui rapporti tra diritto interno e il diritto europeo si rinvia a G.L. Tosato, *La riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio alla luce della normativa dell'Unione: l'interazione fra i livelli europeo e interno*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2014, 5-35.

<sup>73</sup> Il *Loan Facility Agreement* stipulato nel 2010 con la Grecia prevedeva, nel relativo Preambolo, che il sostegno finanziario sarebbe stato concesso unitamente al Fondo; il regolamento n. 407/2010 istitutivo del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, al par. 5 del rispettivo preambolo, stabiliva che la relativa attivazione sarebbe dovuta avvenire di concerto con il Fondo; lo stesso Meccanismo europeo di stabilità, sempre nel preambolo al par. 8, prevede per gli stati membri di rivolgersi anche al Fondo, in quanto coinvolto tanto con riguardo alla fase relativa alla valutazione del grado di sostenibilità del debito dello Stato interessato all'aiuto (art. 13, par. 1, lett. b), sia relativamente alla fase del negoziato diretto a definire le condizioni alla base del prestito eventualmente concesso (art. 13 par. 3).

<sup>74</sup> M. Vellano, *Il caso di Cipro come epilogo, ovvero prologo, dell'ultima fase della crisi dell'area euro*, in G. Adinolfi, M. Vellano (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro. Profili Giuridici*, Torino, 2013, 227-238.

ti i *performance criteria* e gli *structural benchmarks* da soddisfare come *condicio sine qua non* per l'erogazione dei fondi per il relativo salvataggio.

Ogni paese è ovviamente un caso a sé stante, ma i punti più ricorrenti nei programmi adottati dalla *Trojka* nei confronti dei paesi coinvolti rispetto al suo intervento sono state la ricapitalizzazione delle banche, la liberalizzazione e la privatizzazione di parte del settore statale, unitamente a forti tagli alla spesa pubblica e l'aumento della pressione fiscale. Se tali scelte hanno avuto come si vedrà un impatto sociale negativo per le varie comunità nazionali, un aspetto positivo dell'attività della *Trojka* è stato quello di avere evitato l'inadempienza disordinata dei prestiti sovrani entro i paesi oggetto del suo intervento, oltre ad avere impedito il propagarsi del contagio dell'instabilità economica agli altri paesi dell'Eurozona.

## 8. *I diritti economici e sociali di fronte alla crisi*

I programmi di aggiustamento macroeconomico e strutturale a cui gli stati coinvolti nella crisi sono dovuti ricorrere autonomamente per non richiedere l'assistenza finanziaria della *Trojka* (come nel caso dell'Italia nel 2011) o su esplicita richiesta delle istituzioni finanziarie internazionali (come in quello della Grecia soprattutto) per ottenere il sostegno necessario per stabilizzare le rispettive economie, hanno sollevato numerose critiche intorno alla loro efficacia. In buona parte dei casi, infatti, dette politiche non hanno contribuito a risolvere le criticità per le quali sono state ideate<sup>75</sup> anzi, talvolta, le hanno addirittura accentuate tanto da assistere in alcune situazioni a una generale diminuzione del livello di tutela dei diritti umani<sup>76</sup>, in specie di quelli economici e sociali che, come è noto, sono riconosciuti entro il «Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali»<sup>77</sup>.

Quanto descritto è avvenuto quando la crisi da puramente finanziaria si è trasformata in crisi dell'economia reale incidendo in modo rilevante sui pil di ciascun paese e, dunque, sulle risorse a disposizione dei singoli stati. Ne è deriva-

<sup>75</sup> Si veda in particolare J. Stiglitz, *La globalizzazione che funziona. Un mondo migliore è possibile*, Torino, 2006.

<sup>76</sup> Nel giugno 2011, l'esperto indipendente delle Nazioni Unite sul debito estero e i diritti umani Lumina evidenziò come le misure di *austerity* assunte dal Governo ellenico fossero idonee a violare i diritti umani essenziali e precisamente «to have a serious impact on... the enjoyment of most vulnerable sectors of the population such as the poor, elderly, unemployed housing and work under four and equitable conditions should not be compromised by the implementation of austerity measures». Cfr. UN Expert on rights and foreign debt, *Greek crisis: Keep in Mind the People's Basic Human Rights*, in *www.ohchr.org*. Situazione che di fatto è stata confermata nelle relazioni presentate dall'esperto indipendente il 27 e 28 dicembre 2016 di cui un'analisi particolareggiata è svolta da E.L. Scali, *The Impact of Conditionality on Economic, Social and Cultural Rights in The Latest Reports of the Independent Expert on Foreign Debt and Human Rights*, in *Diritti Umani e Diritto Internazionale*, 2017, 532-541.

<sup>77</sup> Concluso a New York, il 16 dicembre 1966, sotto l'egida delle Nazioni Unite ed entrato in vigore sul piano internazionale il 3 gennaio 1976, attualmente vincola oltre 150 stati, fra i quali l'Italia.



to che a essere colpiti da quel fenomeno perturbativo non sono stati solamente i ceti più benestanti, usualmente titolari di redditi derivanti da rendite di posizione finanziaria, ma anche quelli meno abbienti, il cui sostentamento economico normalmente dipende proprio dal lavoro<sup>78</sup>. Quest'ultimo, a causa della recessione determinata dalla crisi, ha subito una crescente contrazione in forza delle profonde ristrutturazioni aziendali che hanno interessato le imprese di tutti i comparti produttivi che, al fine di contenere i rispettivi costi per non rischiare di essere estromesse dai mercati di riferimento, hanno operato dolorosi tagli occupazionali incidendo inevitabilmente sul diritto al lavoro, producendo a cascata ulteriori effetti negativi su tutti gli altri diritti economici e sociali che da quel primo diritto dipendono.

Quei diritti, giova ricordare, hanno natura essenzialmente programmatica, così come si ricava dalla lettura dell'art. 2 del Patto citato, ove si afferma che ogni Stato a esso parte si impegna ad adottare misure al fine di assicurare progressivamente (*progressively*) la loro piena attuazione. Una realizzazione graduale che prevede in capo agli stati di adottare le misure necessarie (*to take steps*), utilizzando al massimo le rispettive risorse disponibili (*to the maximum of its available resources*) e tutti i mezzi idonei a propria disposizione, con il chiaro intendimento di non rinviare *ad libitum* la relativa implementazione<sup>79</sup>, in quanto l'attuazione progressiva deve rispondere, comunque, al generale principio di effettività<sup>80</sup>, per cui gli stati devono garantire la concreta realizzazione dei diritti promossi dal *Covenant*<sup>81</sup>.

Da tali diritti derivano in capo ai paesi contraenti, indipendentemente dal rispettivo sistema economico e politico, specifici obblighi che sono usualmente classificati in obblighi a carattere meramente negativo, obblighi positivi di risul-

<sup>78</sup> Si vedano in particolare i dati statistici riportati dalla Banca mondiale sull'andamento del tasso di disoccupazione a livello mondiale con particolare riguardo ai giovani nell'età compresa tra i 15 e i 24 anni <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS>.

<sup>79</sup> Così come si ricava dal *General Comment no. 3, The Nature of States Parties Obligations* (art. 2, par. 1) del 14 dicembre 1990, par. 2: «[...] while the full realization of the relevant rights may be achieved progressively, steps towards the goal must be taken within a reasonably short time of the Covenant's entry into force for the States concerned. Such steps should be deliberate, concrete and targeted as clearly as possible towards meeting the obligations recognized in the Covenant».

<sup>80</sup> La progressiva attuazione non deve divenire una giustificazione utilizzata dagli stati per dare una minima attuazione ai diritti in esame, appellandosi alla scarsità delle risorse a disposizione, né impedire una loro qualsiasi forma di giustiziabilità. Cfr. R. O'Connel, *Vindicating Socio-Economic Rights. International Standards and Comparative Experiences*, London, 2012, 1-248, in specie 28-35; M. Ssenyonjo, *Economic Social and Cultural Rights in International Law*, Oxford, 2009, 1-637, in specie 66-67.

<sup>81</sup> Si veda Comitato Escl (UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights), *General Comment no. 3*, par. 9 «It thus imposes an obligation to move as expeditiously and effectively as possible towards that goal. Moreover, any deliberately retrogressive measures in that regard would require the most careful consideration and would need to be fully justified by reference to the totality of the rights provided for the Covenant and in the context of the full use of the maximum available resources».

tato e di mezzi (o di *due diligence*)<sup>82</sup>. Si tratta di obblighi a realizzazione progressiva come si evince anche da alcune prese di posizione del Comitato sui diritti economici, culturali e sociali (*The Committee on economic, social and cultural rights* - Comitato Escr)<sup>83</sup> e dell'Alto Commissario Onu per i diritti umani<sup>84</sup>, in dipendenza dei quali lo Stato è chiamato a produrre uno sforzo continuo e prolungato nel tempo finalizzato al conseguimento dell'obiettivo fissato; senza precludere in capo ai vari paesi un certo margine di apprezzamento<sup>85</sup> nell'individuare i mezzi più idonei con cui adempiervi. Un potere discrezionale da non considerarsi, però, pieno; tale, in altre parole, da privare gli organi internazionali di controllo della possibilità di svolgere un'attività di accertamento per verificare la legittimità della condotta statale rispetto agli impegni assunti con il *Covenant*.

Vero è che i diritti umani economici e sociali hanno un costo tutt'altro che trascurabile, soprattutto, entro le società ed economie occidentali, in specie quelle europee, caratterizzate dai noti sistemi di *Welfare State*. Il problema che la crisi del 2008 ha posto e che l'emergenza economica in dipendenza da Coronavirus sembra riproporre rispetto a tali situazioni giuridiche attive è legato proprio al livello delle risorse che gli stati impegnano per adempiere ai rispettivi obblighi nel settore *de quo*. Ne consegue che, più limitate sono le risorse disponibili meno sono le *chances* di vita<sup>86</sup> che una persona può disporre nelle varie fasi della propria esistenza e, dunque, sono meno le opzioni di scelta e minori i margini di libertà individuale<sup>87</sup>. Sorge così la questione, se di fronte a situazioni di particolare necessità e urgenza a carattere economico e finanziario, tali da imporre un drastico riequilibrio della spesa pubblica, possa o meno giustificarsi, sulla base di un

<sup>82</sup> È molto diffusa in dottrina la classificazione indicata, originariamente proposta da H. Shue, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*, Princeton, 1980, 1-256, in specie 52 ss.; A. Eide, *The International Human Rights System*, in A. Eide, B.W. Eide, S. Goonatilake (eds), *Food as Human Right*, Tokyo, 1984, 1-289, in specie 152 ss.; O. de Schutter, *International Human Rights Law*, Cambridge, 2019, 36-50, che distinguono fra obblighi di rispettare (*to respect*), di proteggere (*to protect*) e di realizzare (*to fulfill*) i diritti umani, fatta poi propria anche dall'Alto Commissario Onu per i diritti umani con il *Report of The United Nations High Commissioner for Human Rights* (E/2007/82), 25 giugno 2007, parr. 10-12.

<sup>83</sup> Comitato Escr, *General Comment no. 3*, parr. 1 e 9; Id., *General Comment no. 12*, par. 16; Id., *General Comment no. 14*, par. 30; Id., *Statement: An evaluation of the obligation to take steps to the maximum of available resources under an optional protocol to the Covenant*, 2007.

<sup>84</sup> *Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (E/2007/82), 25 giugno 2007, parr. 10-12.

<sup>85</sup> Il concetto di margine di apprezzamento è stato utilizzato dal Comitato Escr e dall'Alto Commissario per i diritti umani. V. Comitato Escr, *Statement*, cit., parr. 11-12; *Report of the United States High Commissioner for Human Rights*, cit., parr. 29, 59, 72.

<sup>86</sup> R. Dahrendorf, *Max Weber's Concept of 'Chance'*, in Id., *Life Chances. Approaches to Social and Political Theory*, Chicago, 1979, in particolare 62-74.

<sup>87</sup> M. Ferrera, *La Società del Quinto Stato*, Roma, 2019.

conclamato stato di necessità, una contrazione dei diritti in parola ed eventualmente sino a che punto ci si possa spingere nel limitarne il relativo godimento<sup>88</sup>.

Nella composizione delle diverse esigenze, lo Stato dovrebbe affidarsi a un generale criterio di ragionevolezza per individuare un “giusto ed equo” punto di equilibrio tra i mezzi e le risorse utilizzate per l’implementazione dei diritti umani economici e sociali, con i mezzi e le risorse adoperate per realizzare altri interessi statali ritenuti essenziali per l’esistenza stessa dello Stato e lo svolgimento delle sue tipiche funzioni sovrane<sup>89</sup>. La ricerca di detto equilibrio se da un lato, non può non considerare le condizioni delle finanze pubbliche e il livello di efficienza della macchina amministrativa del paese interessato dall’altro lato, nemmeno può spingersi al punto di pregiudicare la dignità dell’individuo<sup>90</sup>, contraendo eccessivamente i diritti a questo riconosciuti dal punto di vista giuridico internazionale. In altre parole, il bilanciamento tra la tutela della stabilità economica e gli altri interessi in gioco non può risolversi necessariamente in favore della prima, potendo la stessa, al contrario, soccombere qualora il bilanciamento riguardi valori di rango superiore, come nel caso dei diritti fondamentali, comportando semmai la ricerca della stabilità una ridefinizione concettuale della natura dei diritti economico-sociali e dei mezzi organizzativi e finanziari previsti da ciascun singolo ordinamento per l’effettiva tutela di quei diritti.

Ecco allora che, seguendo il criterio di ragionevolezza, si può ritenere che lo Stato non possa ricorrere a misure regressive dettate dalla contrazione delle risorse disponibili tali da compromettere l’obiettivo della (seppure) graduale realizzazione di un dato diritto umano economico e sociale. Dunque, se in tempo di crisi «*some adjustments in the implementation of some of these Covenant rights are at time inevitable*»<sup>91</sup>, come affermato anche nei noti *Principi di Limburg*, in capo ad ogni

<sup>88</sup> Nel 2015 il Parlamento greco istituì un *Truth Committee on Public Debt* per investigare sulla creazione del debito pubblico e sui prestiti concessi dall’Unione europea e dal Fmi nell’ambito del programma di aggiustamento avviato a partire dal 2010. In quel documento, il debito contratto dal Paese ellenico è stato definito come debito odioso, non solo illegale, illegittimo e insostenibile, in quanto le misure imposte erano da considerarsi antidemocratiche e soprattutto violavano i diritti umani dei cittadini a favore degli interessi delle istituzioni finanziarie sovranazionali e, dunque, in aperto contrasto con l’obiettivo che ciascun governo dovrebbe perseguire: quello della tutela degli interessi dei propri cittadini.

<sup>89</sup> Sul concetto di equità nell’ambito del diritto internazionale dell’economia si veda E.U. Petersmann, *La giustizia nel diritto internazionale dell’economia? Dal “diritto internazionale fra stati” al “diritto internazionale dell’integrazione” e al “diritto costituzionale”*, in *Ars interpretandi*, 2008, 131-172; Id., *International Economic Law in the 21st Century: Need for Stronger ‘Democratic Ownership’ and Cosmopolitan Reforms*, in *EUI Working papers*, 17, 2012, in specie 8-13.

<sup>90</sup> Si può parlare della dignità sotto diversi profili. Limitandoci al profilo giuridico internazionale, si è generalmente d’accordo nel riferire tale concetto al valore intrinseco e inestimabile di ogni essere umano così come espresso dall’art. 1 della Dichiarazione Universale dei diritti dell’Uomo (1948): «tutti gli esseri umani nascono liberi e uguali in dignità e diritti». Definizione da cui si ricava come la dignità sia una prerogativa di ogni essere umano e sia alla base del principio di uguaglianza.

<sup>91</sup> *Letter by Ariranga G. Pillay*, Chairperson of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. CESCR/48/SP/MAB/SW del 16 maggio 2012.

Stato permane l'obbligo di «ensuring respect for minimum subsistence rights for all»<sup>92</sup>; realizzando una condotta illecita quello Stato, che non risulti in grado di assicurare alla propria comunità «un livello minimo essenziale» relativo a ciascun singolo diritto umano a carattere economico-sociale rispetto al quale si è impegnato a dare attuazione progressiva con la sottoscrizione del Patto sui diritti in esame<sup>93</sup>.

Rimane, tuttavia, non ben precisato cosa debba intendersi per bisogno essenziale, in quanto l'essenzialità dello stesso è destinato a variare a seconda del quadro socio-economico e politico di riferimento, aspetto che, secondo alcuni, renderebbe impraticabile la definizione a livello internazionale di detto nucleo minimo<sup>94</sup>. Sul punto, si ritiene che sia attraverso il ricorso al metodo del bilanciamento degli interessi, sia mediante l'utilizzo di indicatori e parametri (di natura non puramente quantitativa) che non tengano conto solo degli aspetti economici, ma anche di quelli sociali e ambientali, così come d'altronde richiesto dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo Sviluppo sostenibile<sup>95</sup> si possa effettivamente individuare ciò che all'individuo non debba essere mai negato come persona, pena il sacrificio della sua dignità.

## 9. *I Sustainable development goals e la dimensione economica nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile*

Con la risoluzione n. 70/1 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 25 settembre 2015 è stata adottata l'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile; documento di fondamentale importanza in quanto, come riconosciuto recente-

<sup>92</sup> *Limburg Principles on The Implementation of The International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*, UN Doc. E/CN.471987/17 del 6 giugno 1986.

<sup>93</sup> Proprio, il riconoscimento dell'esistenza di tale nucleo essenziale di diritti economici e sociali costituirebbe il limite non valicabile da parte dello Stato nell'invocare una diminuzione delle risorse disponibili per sottrarsi all'adempimento di quei diritti, così come, peraltro, è stato dichiarato dal Comitato Escr e dall'Alto Commissario per i diritti umani. V. Comitato Escr, *General Comment no. 3*, par. 10 ove si dichiara espressamente «a minimum core obligations to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the rights»; Id. *Statement*, cit., par. 6, e Id., *General Comment no. 19*, par. 59 (a) ove si qualifica il gruppo dei core obligations nel modo seguente «if a State party cannot provide this minimum level for all risks and contingencies within its maximum available resources, the Committee recommends that State party, after a wide process of consultation, select a core group of social risks and contingencies».

<sup>94</sup> L. Forman, D.C. Cole, et. al., *What Future for the Minimum Core? Contextualizing the Implications of South African Socioeconomic Rights Jurisprudence for the International Human Right to Health*, in J. Harrington, M. Stuttaford (eds) *Global Health and Human Rights. Legal and Philosophical Perspectives*, London, 2009, 62-80.

<sup>95</sup> Si vedano i punti 48, 75 e 83 dell'Agenda 2030. Esistono, infatti, realtà ed organizzazioni che possono essere meglio comprese e governate attraverso dispositivi analitici diversi, così si esprime J.Z. Muller, *Perché l'ossessione per dati e quantità sta rallentando il mondo*, Roma, 2019.

mente dal Parlamento europeo<sup>96</sup>, ha il potenziale di essere 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 rappresenta, dunque, un momento storico nel perseguimento del macro obiettivo dello sviluppo sostenibile poiché, in assenza di un'espressa e chiara presa di posizione intorno alla qualificazione giuridica di tale concetto, gli obiettivi che la stessa si pone, sotto forma di *Sustainable development goals* (Sdgs), sono funzionali a provare l'esistenza di una prassi internazionale diretta a riconoscere rilevanza al principio in esame dal punto di vista giuridico internazionale, ben sintetizzato dal rapporto Brundtland del 1987 da cui ha avuto origine. In particolare, gli Sdgs, riprendono l'esperienza maturata con i *Millennium development goals* (Mdgs) da cui, tuttavia, si distinguono sotto diversi aspetti, a cominciare da quello meramente quantitativo. Gli Mdgs, infatti, si articolavano in 8 obiettivi e 21 *targets*, mentre gli Sdgs sono ben 17 e i *targets* arrivano addirittura a 169. Le differenze più importanti sono, però, altre due. La prima riguarda l'ambito di applicazione dei rispettivi *goals*, la seconda la diversa accezione di sviluppo che è posta alla base di quelli. Con riguardo al primo profilo, si osserva come i Mdgs facevano essenzialmente riferimento ai soli paesi in via di sviluppo, sostanziandosi in un insieme di obiettivi funzionalmente diretti a sconfiggere la povertà. I nuovi Sdgs, pur riconoscendo centralità a detto tema elevandolo a fulcro del complesso programma d'azione contenuto nell'Agenda 2030 fondato sul principio «non lasciare indietro nessuno», vanno oltre a tale fondamentale obiettivo e si rivolgono a tutti i paesi, senza alcuna distinzione.

In merito alla seconda differenza, si osserva come gli Mdgs fossero limitati a promuovere 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* interessati<sup>97</sup>. La risoluzione 70/1 adottata da questo punto di vista un atteggiamento oli-

---

<sup>96</sup> Si veda Parlamento Europeo, *Relazione strategica annuale sull'attuazione e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile* (A8-0160/2019) del 4 marzo 2019.

<sup>97</sup> 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 svi-

stico, affermando 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 questo motivo, a differenza degli obiettivi di sviluppo del millennio, gli Sdgs sono universali, trasversali e interconnessi<sup>98</sup>.

Gli Sdgs rappresentano, pertanto, un'innovazione importante nell'ambito del multilateralismo e un propulsore strategico entro il complesso processo di riforma in corso delle Nazioni Unite e con riguardo alle principali trasformazioni della pianificazione politica a lungo termine in molti paesi del Mondo<sup>99</sup>. La loro implementazione costituisce un momento importante per ripensare le normative e i modelli di *governance* utilizzati sia sul piano internazionale sia nazionale nell'ottica del perseguimento dello sviluppo sostenibile nelle sue indicate tre dimensioni<sup>100</sup>. A questo scopo, è opportuno domandarsi quale sia la loro natura giuridica. Sul punto, pare maggioritaria, sebbene con sfumature diverse al suo interno<sup>101</sup>, la posizione di quegli autori che intendono riconoscere agli Sdgs una certa rilevanza giuridica per lo più entro il sistema delle norme di *soft law*, nonostante la loro formulazione risulti in più punti generica e di carattere politico<sup>102</sup>. A favore della posizione indicata rilevano in particolare due profili: da un lato, lo strumento giuridico con cui sono stati adottati quale quello della risoluzione, tipico atto di *soft law* e dall'altro lato, il fatto che gli Sdgs esprimono valori già in gran parte contenuti in altre norme internazionali sia di carattere consuetudinario sia pattizio, con l'effetto che gli stessi verrebbero a costituire un sottoinsieme

---

luppo 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.

<sup>98</sup> 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*.

<sup>99</sup> Così si esprime la relazione strategica annuale sull'attuazione e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile del Parlamento europeo, cit., 24. V. anche *Business and Sustainable Development Commission Report, Better Business, Better World*, 2017, in <http://report.businesscommission.org/uploads/BetterBiz-BetterWorld.pdf>.

<sup>100</sup> Cfr. sul punto Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 74/4 del 21 ottobre 2019, *Political declaration of the high-level political forum on sustainable development convened under the auspices of the General Assembly*. In dottrina si rinvia a D. French, L.J. Kotzè, *Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation*, Cheltenham, 2018, in specie pp. 227-230; R. Pavoni, D. Piselli, *The Sustainable Development Goals and International Environmental Law. Normative Value and Challenges for Implementation*, in *Veredas Do Direito*, 2016, 13-60.

<sup>101</sup> Per una ricostruzione delle diverse posizioni intervenute in materia si rinvia a M. Montini, *L'interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l'attuazione del diritto internazionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, 2019, 2-21, in specie 4-7.

<sup>102</sup> Sulla natura prettamente politica degli Sdgs si veda D. French, *The Global Goals: Formalism Foregone, Contested Legality and "Re-Imagining of International law"*, in *Ethiopian Yearbook of International Law*, 2017, 151-178, in specie 164-165.

di obblighi che, essendo già noti al diritto internazionale, ben potrebbero essere utilizzati al fine di coordinare gli obblighi esistenti in capo agli stati<sup>103</sup>.

Entro l'Agenda 2030 particolare attenzione è rivolta alla dimensione economica dello sviluppo sostenibile e i *goals* più significativi sotto questo aspetto sono l'ottavo, il nono e il decimo. I primi due sono dedicati allo sviluppo economico e industriale<sup>104</sup>; mentre, il decimo tratta il tema della riduzione delle disuguaglianze sia tra stati, sia all'interno di ciascuno di essi. Un obiettivo quest'ultimo molto ambizioso che concerne in vero ambiti tra loro diversi, infatti, sebbene le ineguaglianze di reddito siano le più evidenti, detto *goal* intende eliminare ogni tipo di divario, anche quelli che riguardano «età, sesso, disabilità, etnia, origine, religione, status economico o altro». Perciò, 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<sup>105</sup>.

In detti termini, per l'Agenda 2030, puntare sulla crescita del pil rimane centrale per ridurre la disuguaglianza interna, soprattutto in paesi avanzati, come gli Stati Uniti e anche in paesi tradizionalmente più paritari, come Germania, Danimarca e Svezia<sup>106</sup>. Nei termini descritti, la sfida che l'Agenda 2030 delinea è chiara. Occorre utilizzare le risorse prodotte per definire un nuovo sistema di tutele sociali così come avvenne un secolo fa con la nascita dei *Welfare State*, ispirato a principi condivisi di giustizia distributiva, di modo che tale nuovo modello possa essere percepito e accettato come equo e legittimo nei suoi fondamenti dalle varie collettività.

Ai fini indicati, per l'Agenda 2030 è imprescindibile lavorare non solo a un rafforzamento del finanziamento allo sviluppo e del commercio internazionale, ma anche alla sostenibilità del debito sovrano e, dunque, alla stabilità economica soprattutto dal lato fiscale. Al riguardo, l'attenzione è rivolta verso quello estero, per l'impatto che la sua sempre più crescente dimensione può avere sullo svilup-

---

<sup>103</sup> In detti termini, si esprime R.E. Kim, *The Nexus between International Law and the Sustainable Developments Goals*, in *Review of European Comparative and International Law*, 2016, 15-26.

<sup>104</sup> Sui contenuti di questi due *goals* si rinvia a 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; World Bank, *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*, Washington, 2016.

<sup>105</sup> 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)* del 22 luglio 2019; nonché Assemblea Generale delle Nazioni Unite, Risoluzione 73/141 del 17 dicembre 2018, *Implementation of the outcome of the World Summit for Social Development and of the twenty-fourth special session of the General Assembly*.

<sup>106</sup> A.G. Berg, J.D. Ostry, *Inequality and Sustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?*, in *IMF Staff Discussion Note*, 2013; C. Lakner, B. Milanovic, *Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession*, Policy Research Working Paper, No. 6719, Washington, 2013.

po economico, sociale e ambientale del Pianeta<sup>107</sup>. Si tratta per l'Agenda 2030 di offrire una soluzione alla condizione attuale di frammentazione in cui versa tanto la platea dei soggetti creditori (come Club di Parigi, Club di Londra, creditori istituzionali e *bondholders*), quanto quella degli strumenti di debito. Aspetti problematici e potenzialmente pregiudizievoli per un'eventuale ristrutturazione ordinata ed efficiente del debito sovrano una volta divenuto insostenibile. Un'operazione che dovrebbe conformarsi secondo l'Agenda 2030 ai seguenti principi: il rispetto delle scelte di politica macro economica degli stati, che non dovrebbero essere frustate o impedita da pratiche abusive; il tutto secondo i principi di buona fede, trasparenza e imparzialità; il divieto di discriminazione tra i creditori, a meno che un diverso trattamento sia giustificato da ragioni giuridiche; il rispetto dell'immunità dello Stato dalla giurisdizione in relazione ai processi di ristrutturazione del debito, l'efficienza di tali processi in funzione della riduzione dei costi economici e sociali a essi connessi; il principio secondo il quale altri stati o una minoranza non rappresentativa dei creditori non dovrebbero potere ostacolare l'attuazione di accordi di ristrutturazione approvati dalla maggioranza dei creditori.

Si tratta nell'insieme di principi ovviamente condivisibili, ma che difettano del fatto di essere formulati talvolta in termini troppo vaghi e di mero auspicio per potere efficacemente indirizzare l'azione degli stati e degli altri soggetti coinvolti nei processi di ristrutturazione del debito, per renderlo sostenibile. Da qui, l'invito rivolto dall'Assemblea generale nel corso della Settantesima sessione con la risoluzione sulla sostenibilità del debito estero e sviluppo<sup>108</sup> al Consiglio economico e sociale a considerare nuovi strumenti per migliorare i processi di ristrutturazione del debito. Sollecitazioni che sono state fatte proprie nelle successive risoluzioni dell'Assemblea generale n. 71/215 (del 25 gennaio 2017), n. 72/203 (del 24 luglio 2017) e n. 73/220, 74/202 (del 19 dicembre 2019) in cui, oltre a valorizzare il ricorso a misure di politica economica anticicliche evitando l'imposizione di politiche di condizionalità in grado di deprimere ulteriormente le economie più fragili, si sottolinea l'importanza dell'attività di prestito, finanziamento e assistenza tecnica delle banche multilaterali di sviluppo e la necessità di procedere a una ancora più profonda riforma del sistema economico internazionale rispetto a quella sino a ora posta in essere dagli stati e dalle istituzioni finanziarie internazionali, che sappia reagire più efficacemente ai continui rischi per la stabilità economica dovuti all'eccessiva finanziarizzazione e all'esistenza di enti credi-

<sup>107</sup> Sulla necessità di proseguire nei processi di riduzione del debito e rivedere i meccanismi fiscali per una migliore ridistribuzione delle risorse, si veda *The Sustainable Development Goals*, Report 2019, 56-57, in <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/>. In dottrina, si rinvia a S.G. Cecchetti, M.S. Mohanty, F. Zampolli, *The Real Effects of Debt*, in *Bis Working Paper* 352, 2011; M.S. Kumar, J. Woo, *Public Debt and Growth*, in *IMF Working paper*, WP/10/174, 2010.

<sup>108</sup> Si veda la risoluzione n. 70/190.



tizi (essenzialmente privati) troppo grandi per potere fallire, alla presenza ancora capillare di corruzione ed evasione ed elusione fiscale, nonché l'eccessivo ricorso alle valutazioni rese dalle note agenzie di *rating*.

10. *La responsabilità delle generazioni presenti verso quelle future alla difficile prova dell'equilibrio economico-finanziario e il diritto allo sviluppo (sostenibile), quale strumento a tutela delle prossime progenie*

L'attenzione verso le questioni economiche entro l'Agenda 2030, in specie verso quelle che maggiormente possono influire sulla stabilità economica e politica degli stati, riguarda anche e soprattutto il futuro delle prossime generazioni<sup>109</sup>, in quanto in ossequio al principio dello sviluppo sostenibile è noto che le azioni umane non hanno efficacia limitata al presente o al domani, ma sempre più di frequente si propagano nello spazio e nel tempo in modo irreversibile<sup>110</sup>.

Per questo motivo, l'Agenda 2030, pur riconoscendo rilevanza alla stabilità economica nelle sue diverse componenti come condizione essenziale per realizzare lo sviluppo e la crescita non solo economica, integra i parametri su cui si misura tradizionalmente tale categoria con altri fattori, altrettanto significativi in ossequio all'impianto teorico culturale e anche politico che caratterizza gli Sdgs fondato sull'indivisibilità delle tre dimensioni (economica, ambientale e sociale) e sulla necessità di impegnarsi contemporaneamente su più fronti.

Nell'Agenda 2030, si ricava in particolare la preoccupazione per la sorte degli individui che abiteranno il Pianeta rivolgendosi alle generazioni presenti, affinché abbiano piena e completa consapevolezza delle proprie responsabilità verso coloro che saranno i cittadini di domani. Si introduce così un'etica della responsabilità che è un'etica esplicitamente rivolta al futuro che ha come peculiarità quella di riflettere sugli effetti di lungo termine delle azioni collettive sforzandosi di immaginare nuove possibili soluzioni che si traducono in una serie di comportamenti a

<sup>109</sup> Cfr. il relativo Preambolo, il punto 8 della rubrica «la Nostra Visione», il punto 15 della rubrica «il Nostro mondo oggi», il punto 18 della rubrica «la Nuova agenda» e il punto 53 della rubrica «Un invito ad agire per cambiare il Nostro mondo».

<sup>110</sup> Le dinamiche alla base dello sviluppo umano sono, infatti, influenzate da una molteplicità di fattori riconducibili a differenti variabili e indicatori di natura ambientale, economica, culturale e commerciale. In questi termini, si veda, il Documento finale e il Programma di azione relativo elaborato durante il Vertice mondiale per lo sviluppo sociale di Copenaghen del 6-12 marzo 1995, in cui l'interdipendenza tra diritti umani e sviluppo sociale veniva già allora definita come un obiettivo da realizzare, in un momento storico in cui la globalizzazione economica iniziava a creare vantaggi e svantaggi per gli stati, per i popoli e per ogni persona umana distribuendo diversamente costi e benefici. I risultati di detta Conferenza hanno, poi, indotto la Commissione dei diritti dell'uomo a creare, con la risoluzione n. 15 dell'11 aprile 1996, un nuovo gruppo di lavoro di esperti con l'incarico di assistere i governi nella realizzazione del loro sviluppo politico e nei programmi economici e sociali sulla base di una visione multidimensionale dello sviluppo.

cui attenersi e che sono enfatizzati dall'Agenda 2030 per garantire la perpetuazione dell'Umanità, la tutela dell'ambiente<sup>111</sup> e il mantenimento della pace<sup>112</sup>.

La costante condizione di instabilità economica, con le sue inevitabili implicazioni sociali è insieme alla questione ambientale, quella che con maggiore urgenza va affrontata per la tutela delle prossime generazioni. Più nello specifico, per promuovere la stabilità economica e con essa inevitabilmente la coesione sociale che ne deriva, due ci paiono essere gli aspetti da considerare a tutela degli interessi delle nuove progenie: la tenuta del sistema socio-previdenziale e assistenziale e la crescita, come già osservato, del debito pubblico.

La preoccupazione descritta è stata fatta propria dall'Agenda 2030 nel momento in cui in essa si sottolinea l'importanza di risolvere le situazioni di debito insostenibile che numerosi paesi a causa delle turbolenze finanziarie sono costretti a fronteggiare e ciò ricorrendo se del caso a rimesse del debito, qualora altre operazioni di alleggerimento dello stesso si rivelino del tutto inefficaci. D'altronde, a subire maggiormente gli effetti negativi di un debito pubblico divenuto insostenibile sono proprio le future generazioni<sup>113</sup>. Queste ultime rispondono in solido e per intero delle obbligazioni dello Stato a cui appartengono, venendosi così a determinare un trasferimento intergenerazionale del carico fiscale e una redistribuzione forzosa di reddito a svantaggio dei cittadini futuri<sup>114</sup>. D'altronde, la continuità dello Stato quale soggetto di diritto consente che le obbligazioni contratte verso i rispettivi creditori possano trasferirsi nel tempo, oltre l'orizzonte della generazione presente, soprattutto grazie al potere sovrano di tassare i propri cittadini che così acquisiscono una responsabilità illimitata verso i creditori del proprio Paese<sup>115</sup>.

L'equità intergenerazionale a cui si è fatto richiamo, si fonda su un tacito e solidaristico patto per cui da un lato, le generazioni future divengono responsabili in solido per le finanze dello Stato, acquisendo forzatamente un'eredità non rinunciabile, se non di fatto abbandonando il territorio dello Stato di cui si è cittadini<sup>116</sup>; dall'altro lato, la generazione presente e in specie la popolazione attiva è

<sup>111</sup> Sul fatto che il principio dello sviluppo sostenibile sia la "chiave di volta" del diritto dell'ambiente nelle sue diverse declinazioni normative (nazionale, europea e internazionale) si rinvia a F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile: la voce flebile tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

<sup>112</sup> Solo per citarne alcuni si vedano i punti 9, 11, 12, 35, 37, 42, 49, 53 e 64.

<sup>113</sup> In detti termini, si veda Imf, *Age of Insecurity. Rethinking the social contract*, in *Finance and Development. A Quarterly Publication of the International Monetary Fund*, December 2018.

<sup>114</sup> J.M Buchanan, R.D. Congleton, *1998 Politics by Principle, Not Interest. Towards a Not Discriminatory Democracy*, Cambridge, 1998; J.M Buchanan, *Debt and Taxes*, Indianapolis, 2000.

<sup>115</sup> Così si esprime Nial Ferguson in un volume sulla "grande degenerazione" delle istituzioni nei paesi occidentali e sul conseguente esaurimento delle economie: *The Great Degeneration. How Institutions Decay and Economies Die*, New York, 2012, 43.

<sup>116</sup> Un'opzione invero praticabile, nell'era della globalizzazione e dell'internazionalizzazione dei mercati e dell'economia, solo per una ristretta minoranza di persone altamente propensa alla mobilità anche per l'ampia

chiamata a mantenere un sistema economico sociale stabile e sostenibile, supportando quella parte di popolazione non capace di mantenersi e creando le condizioni migliori per quelle successive.

La tenuta di questo patto, che si può definire di cittadinanza, è essenziale perché possa esservi stabilità economica e coesione sociale entro ciascun sistema statale. Senza entrambe, il conflitto tra generazioni rischia di diventare nel tempo un rischio decisamente maggiore rispetto a quello che è stata la lotta di classe che ha caratterizzato in gran parte il dibattito politico interno agli stati nel secolo scorso<sup>117</sup>; ciò in forza del fatto che il debito pubblico rischia di consumare il tempo o meglio di redistribuirlo tra presente e futuro, vincolando soprattutto quest'ultimo e pregiudicando le *chances* di vita delle nuove generazioni, aumentando le opportunità di quelle presenti per ridurre quelle di domani<sup>118</sup>.

All'interno del contesto descritto, la regola dell'equilibrio finanziario fatta in particolare modo propria dal sistema europeo con i diversi strumenti prima citati assume una particolare valenza intergenerazionale, nel senso di cercare di non addebitare alle prossime generazioni l'estinzione dei debiti contratti per soddisfare i bisogni correnti. È evidente, dunque, che questi aspetti fra loro in apparente contraddizione possano essere ricondotti a unità, secondo la dimensione che sembra più condivisibile, quella riconducibile al principio dello sviluppo sostenibile che sotto intende tra i diversi principi che lo ispirano anche quello della solidarietà intergenerazionale, nonché tra gli stati membri della Comunità internazionale.

L'attuale difficile situazione sociale che caratterizza buona parte delle singole comunità nazionali è prova della poca attenzione con cui è stata sino a ora affrontata la questione in esame<sup>119</sup>. Non si può, in altri termini, gravare ulteriormente le prossime generazioni di costi economici e sociali. Senza interventi strutturali e lungimiranti che portino a ripensare la funzione stessa del debito pubblico, quale mezzo per l'assolvimento delle funzioni sovrane dello Stato, si rischia di produrre

---

disponibilità di risorse e capacità appetibili sul mercato internazionale.

<sup>117</sup> M. Albertini, *Il contratto generazionale tra pubblico e privato. Equilibri e squilibri tra le generazioni in Italia*, in *Polis*, 2008, 221-242; M. Kholi, *Generational Changes and Generational Equity*, in M. Johnson, V.L. Bengtson, P. Coleman, T. Kirkwood (eds.), *The Cambridge Handbook of Age and Ageing*, Cambridge, 2004, 518 in cui afferma che «*in the twenty first century, the class conflict seems to be defunct and its place taken over by the generational conflict*».

<sup>118</sup> Le nuove generazioni, pur essendo dotate rispetto a quelle precedenti di un più alto livello di scolarizzazione, maggiore conoscenza delle lingue straniere, diffusa confidenza con le tecnologie informatiche, patiscono a causa della crisi economica un tasso di disoccupazione decisamente più elevato. Non solo, sono anche quelle paradossalmente meno assistite dai sistemi di welfare che stanziavano risorse più significative per le persone più anziane risultando così maggiormente esposte al rischio di esclusione sociale. In questo senso, si vedano le *Considerazioni Finali del Governatore della Banca d'Italia, Relazione Annuale anno 2018*, Roma, 31 maggio 2019; P. Vendramin (ed.), *Generations at Work and Social Cohesion in Europe*, Brussels, 2010.

<sup>119</sup> Al riguardo, si rinvia a G. Majorana, *Il Patto fra generazioni negli ordinamenti giuridici contemporanei. Dallo sviluppo sostenibile all'equilibrio finanziario: la necessità di un lungimirante rapporto fra generazioni*, Torino, 2012, 160-164.

una pericolosa deriva non solo verso l'instabilità economica, ma anche e soprattutto verso quella sociale.

L'esigenza dell'intervento suinducato, tuttavia, si scontra con la difficoltà di riconoscere il binomio diritti-doveri nei rapporti fra generazioni (presente e futura), in quanto è assente quella "reciprocità fra contraenti" che può essere soddisfatta solo nel momento in cui entrambi i soggetti del rapporto sono contemporaneamente esistenti<sup>120</sup>. Nasce così la questione, se le future generazioni possano essere titolari di diritti o se, al contrario, sia più corretto fare riferimento ai doveri delle generazioni presenti nei confronti delle prossime.<sup>121</sup> Dal punto di vista giuridico internazionale, la tutela delle generazioni future riteniamo vada individuata entro la dimensione individuale e collettiva del diritto allo sviluppo<sup>122</sup> per la prima volta proclamato in uno strumento internazionale quale la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli del 27 giugno 1981<sup>123</sup> e successivamente sancito nella fondamentale Dichiarazione del 1986 sul diritto allo sviluppo, ove all'art. 1 si afferma che «Il diritto allo sviluppo è un diritto umano inalienabile in virtù del quale ogni persona umana e tutti i popoli sono legittimati a partecipare, a contribuire e a beneficiare dello sviluppo economico, sociale, culturale e politico, in cui tutti i diritti umani e tutte le libertà fondamentali possano essere pienamente realizzati». Ogni persona umana, secondo tale Dichiarazione, ripresa dall'Agenda 2030, sia nella sua dimensione individuale, sia in quella collettiva collegata alla rispettiva comunità di appartenenza, è titolare del diritto allo sviluppo, divenendo lo stesso, nella descritta bidimensionalità, il protagonista assoluto del processo che ne sta alla base e il diritto in questione il *trait d'union* tra i vari e differenti diritti umani, nonché tra i diversi strumenti che intervengono a disciplinare la materia in oggetto.

Il fatto che il diritto allo sviluppo sia stato considerato come diritto umano della persona e dei popoli va collegato da un lato, alla struttura di fondo dei drit-

<sup>120</sup> Sull'assenza di reciprocità nei rapporti intergenerazionali, si è espresso in particolare J. Rawls, *A Theory of Justice*, London, 1972, per cui il rapporto intergenerazionale dovrebbe essere modellato sulla base del principio del giusto risparmio, in forza del quale il corpo sociale oggi esistente è tenuto a conservare quel tanto che esso avrebbe voluto preservare per sé stesso dalle popolazioni che precedentemente avevano abitato il Pianeta.

<sup>121</sup> Sulla necessità di tutelare la dignità delle persone anche di quelle «... attuali i cui interessi non possono essere sacrificati irragionevolmente...», nonché sul valore della solidarietà che deve necessariamente ispirare il rapporto tra le generazioni presenti e quelle future si veda F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, 2010, pp.13-42.

<sup>122</sup> Per un'analisi della prassi delle Nazioni Unite sullo sviluppo umano e della normativa sui diritti umani in grado di offrire la possibilità di individuare il diritto allo sviluppo e per verificare se la Comunità internazionale riconosce questo diritto come diritto umano si veda E. Spatafora, *Sviluppo, diritti umani e solidarietà internazionale per un mondo libero dalla paura*, in E. Spatafora, R. Cadin, C. Carletti, *Sviluppo e diritti umani nella cooperazione internazionale*, Torino, 2012, 320 ss.

<sup>123</sup> Detta Carta per la precisione riconosce carattere collettivo al diritto in questione come si desume dall'art. 22 «1. Tutti i popoli hanno diritto al loro sviluppo economico, sociale e culturale tenendo nella dovuta considerazione la loro libertà e identità e nell'uguale godimento del patrimonio comune dell'umanità. 2. Gli stati hanno l'obbligo, individualmente o collettivamente, di assicurare l'esercizio del diritto allo sviluppo».

ti umani, quali diritti individuali da fare valere nei confronti dello Stato d'altro lato, al rapporto esistente fra la dimensione dei diritti e quella dei doveri che, grazie all'art. 29 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo<sup>124</sup> implica una responsabilità comune per la realizzazione dei diritti umani che non compete alla sola autorità pubblica, ma all'intera *Societas* umana.<sup>125</sup> Si trova, in altre parole, già in questa sede affermata l'esigenza, poi confermata e rafforzata con l'Agenda 2030, di realizzare un processo di sviluppo in cui tutti i vari *stakeholders* siano, seppure a diverso titolo, coinvolti nelle decisioni politiche di modo che i «diritti umani e tutte le libertà fondamentali possano venire pienamente realizzati» (v. art. 1, par. 1).

Non vi è dubbio, al riguardo che si sia di fronte nel caso della Dichiarazione in oggetto, nonché di quelle succedutesi nel tempo sul tema in esame, di risoluzioni e, perciò, di atti di *soft law* e come tali non immediatamente precettive, ma certamente esortative di comportamenti che possono essere determinanti nel perseguimento degli obiettivi illustrati nelle dichiarazioni stesse. La questione che, tuttavia, si pone è quella se la reiterazione nel tempo di dichiarazioni relative al diritto allo sviluppo da parte dell'Assemblea generale sia tale da dare luogo a una norma consuetudinaria che contempra quello come diritto umano fondamentale e, quindi, come tale giustiziabile. Stante la non obbligatorietà delle risoluzioni citate, infatti, sarebbe necessario nell'ottica di riconoscere l'esistenza di una norma consuetudinaria che quelle risoluzioni fossero adottate tramite *consensus*, all'unanimità o a larghissima maggioranza da parte degli stati. Dopo di che, da parte degli stati dovrebbe seguire una prassi tale da esprimere attraverso il loro comportamento reiterato nel tempo (*diuturnitas*), la convinzione di adempiere a un obbligo giuridico (*opinio iuris*).

Senza negare che la cooperazione internazionale promossa dalle Nazioni Unite abbia incoraggiato gli stati a disporre misure per perseguire un più alto livello di qualità della vita di ogni singolo individuo sulla base di programmi economici, sociali e culturali specifici per realizzare uno sviluppo umano effettivo, non si può fare a meno di osservare come il trascorrere del tempo non abbia favorito ad oggi la formazione di una norma consuetudinaria relativa al diritto allo sviluppo come diritto umano «né gli Stati hanno determinato questa formazione rilevando, al riguardo una carenza che, negli interventi costruttivi di politica sociale, ha causato e causa la continua azione degli organi onusiani nello studiare

<sup>124</sup> Articolo 29: «1. Ogni individuo ha doveri verso la comunità, nella quale soltanto è possibile il libero e pieno sviluppo della sua personalità...».

<sup>125</sup> È stato affermato dall'Alto commissario per i diritti umani M. Robinson, *From Human Rights to People's Rights: Fifty Years after the Universal Declaration*, in *Diritti dell'uomo, diritti dei popoli*, 2002, 29, che l'art. 29 è sufficientemente chiaro nel richiedere a ognuno di impegnarsi per sviluppare i diritti umani, sia individualmente che nella comunità di riferimento in quanto membro di un gruppo non governativo in senso lato.

nuove modalità e approcci giuridici per rendere il diritto allo sviluppo un diritto inalienabile dell'uomo tutelato sia a livello nazionale e internazionale»<sup>126</sup>.

L'assenza di una norma di natura primaria riguardo al diritto allo sviluppo come diritto umano fa sì che per l'individuo non sia possibile agire innanzi le corti nazionali e internazionali, altrettanto può dirsi con riguardo all'esistenza di uno strumento internazionale vincolante in virtù del quale gli stati risultino obbligati a riconoscere quel diritto. Solo elevando le risoluzioni, da cui traggono vita le dichiarazioni onusiane che affermano il diritto in esame, entro la categoria degli accordi in forma semplificata si potrebbe giungere ad affermare la loro immediata vincolatività in dipendenza dell'espressione del voto favorevole da parte dello Stato all'adozione della relativa risoluzione, senza che ciò implichi la ratifica da parte del medesimo. La natura giuridica dell'accordo in forma semplificata non soddisfa, però, lo scopo che le Nazioni Unite si sono date rispetto al tema in questione: quello di coinvolgere tutti gli stati nel difficile processo dello sviluppo e ciò indipendentemente dal loro voto favorevole rispetto alle dichiarazioni-risoluzioni assunte.

È, dunque, necessario vagliare tali atti non singolarmente, ma in connessione con altre disposizioni che, pur non richiamando espressamente il diritto allo sviluppo, a esso risultano sistematicamente collegabili. Tra esse assumono particolare rilievo, oltre a quelle della Carta in tema di cooperazione allo sviluppo, quelle contenute entro il già incontrato «Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali» ove il diritto allo sviluppo è considerato parte integrante dei diritti umani civili, politici economici, sociali e culturali<sup>127</sup>.

Al fine, poi, di meglio realizzare quanto sin qui descritto, un progetto che meriterebbe di essere ripreso e approfondito con lo scopo di concretizzare il diritto allo sviluppo e con esso realizzare meglio gli obiettivi dello sviluppo sostenibile è quello della possibile istituzione di un *Ombudsman* internazionale, come accaduto entro gli ordinamenti di alcuni stati<sup>128</sup> per la difesa dei diritti della posterità. Una proposta formale in ordine alla costituzione di un garante dei diritti delle successive generazioni fu avanzata durante i lavori della IV Commissione preparatoria della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo tenuta a New York nel febbraio del 1992. Quel progetto non venne accolto, ma se ne diede conto nell'Agenda 21.<sup>129</sup> Infatti, nella parte relativa agli accordi internazionali istituzionali, al Capitolo 38, par. 45 si afferma che «*the Conference takes note*

<sup>126</sup> Così E. Spatafora, cit., 338.

<sup>127</sup> Il tutto senza, peraltro, trascurare gli atti giuridici assunti da numerosi organismi internazionali fortemente coinvolti nella tematica dello sviluppo come la Fao, l'Undp, l'Unctad, l'Unicef che, seppure non vincolanti, contribuiscono all'attuazione e protezione dei diritti umani di cui il diritto allo sviluppo è parte integrante.

<sup>128</sup> Per una ricostruzione dell'applicazione di tale meccanismo si veda G. Majorana, cit., 182-190.

<sup>129</sup> Si tratta di un documento su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 paesi durante la Conferenza Onu su ambiente e sviluppo di Rio de Janeiro del 1992.

*of the other institutional initiatives for the implementation of Agenda 21, such as the proposal to establish a non-governmental Earth council and the proposal to appoint a guardian for future generations, as well as other initiative taken by local government and business sector».*

La costituzione di tale tipo di difensore civico a livello internazionale potrebbe essere in grado di rendere maggiore giustizia ai diritti dell'umana progenie, come recentemente affermato dal *World future council*<sup>130</sup>. Certamente la sua struttura, i suoi poteri e limiti dovrebbero essere puntualmente descritti all'atto dell'istituzione e sottoposti a un continuo controllo venendo inquadrato sotto l'egida delle Nazioni Unite<sup>131</sup>. L'*Ombudsman*<sup>132</sup> dovrebbe, poi, partecipare ai tavoli decisionali relativi alle materie che interessano la posterità e lavorare affinché vengano adottate politiche sostenibili. Esso dovrebbe svolgere tale attività, tuttavia, non soltanto nell'ambito delle Nazioni Unite, ma relazionandosi anche con gli esecutivi nazionali confrontandosi periodicamente con essi e indirizzandone le scelte, osservandone le ricadute per il futuro dell'Umanità. Nell'eventualità, poi, in cui gli stati dovessero violare gli accordi, il Garante dovrebbe essere dotato del potere di avviare azioni legali e diplomatiche in rappresentanza della progenie inducendo così gli stessi a una regolare e rispettosa applicazione delle dichiarazioni. Tali ultimi poteri potrebbero rendere la figura in esame decisiva nella protezione della Posterità, ma evidentemente lo collocherebbero in una posizione assai delicata nei rapporti con gli stati stessi. È difficile, infatti, immaginare che i governi possano tollerare che le direttive che promanano da un organo esterno, seppure costituito nell'ambito delle Nazioni Unite, possano chiamarli a rispondere di condotte illecite, a garanzia di soggetti che, peraltro, ancora non esistono. Tale soluzione verrebbe percepita alla stregua di una lesione alla sovranità interna, sebbene privare tale possibile e auspicabile organismo del potere di attivare procedure di infrazione significherebbe indebolirlo eccessivamente, rendendo quasi inutile la sua ipotizzata istituzione a tutela delle generazioni future: obiettivo quest'ultimo che il principio dello sviluppo sostenibile sin dalla sua originaria elaborazione ci esorta tutti a fare.

<sup>130</sup> Sul punto, si vedano i numerosi documenti elaborati dal *World future council* a partire dal 2010 consultabili all'indirizzo <https://www.worldfuturecouncil.org>.

<sup>131</sup> Sulla naturale e innata capacità dell'Onu di fungere da garante per le generazioni future, si veda G. Rao, *The United Nations as a Guardian for Future Generations*, in E. Agius, S. Busuttil (eds.), *Future Generations and International Law*, Londra, 1998, 143-149.

<sup>132</sup> Riguardo al progetto in questione si veda il *Joint paper of the World Future Council and the Foundation for Democracy and Sustainable Development*, 2012, in <https://www.un.org/en/chronicle/article/ombudspersons-future-generations-bringing-intergenerational-justice-heart-policy-making>.

*Crisi e ricerca della stabilità economica nella prospettiva di un nuovo ordine economico internazionale orientato allo sviluppo sostenibile*

Negli ultimi anni, a seguito soprattutto della crisi finanziaria del 2008, si è accentuata l'attenzione degli stati a perseguire e fornire la stabilità economica nelle sue differenti variabili (finanziaria, monetaria e fiscale). Si tratta di un bene pubblico globale, in quanto è fonte di benefici per tutta l'umanità in termini geografici e i cui effetti esprimono una forte componente intergenerazionale. La relativa fornitura richiede, però, una stretta cooperazione da parte degli stati nel definire politiche e meccanismi di stabilizzazione comuni; tuttavia le soluzioni sin qui adottate hanno impattato sensibilmente sui diritti economici e sociali degli individui. È emersa, così, l'esigenza, ben espressa dall'Agenda 2030, di ripensare l'attuale ordine economico internazionale neo liberista, impegnando i diversi soggetti e attori della Comunità internazionale a elaborare soluzioni che tutelino, nell'ottica del principio dello sviluppo sostenibile, le generazioni future che, più di tutti, rischiano di pagare i costi maggiori dovuti alla crisi.

*Crisis and the search for economic stability in the perspective of a new international economic order oriented towards sustainable development*

In recent years, mainly as a result of the financial crisis of 2008, the attention of states to pursuing and providing economic stability in its different variables (financial, monetary and fiscal) has increased. This is a global public good, as it is a source of benefit for all humanity in geographical terms and whose effects express a strong intergenerational component. Its provision, however, requires close cooperation between states in defining common policies and stabilisation mechanisms, but the solutions adopted so far have had a significant impact on the economic and social rights of individuals. Thus, the need – well expressed in Agenda 2030 – to rethink the current neoliberal international economic order has emerged, committing the various subjects and actors of the international community to develop solutions that – in terms of sustainable development – protect future generations who risk paying the highest costs of the crisis more than anyone else.