

Gianluca Contaldi

### *Cosa resta della globalizzazione?*

SOMMARIO: 1. L'idea di un convegno su sovranità e diritti al tempo della globalizzazione dell'Istituto Emilio Betti – 2. I problemi connessi al processo di globalizzazione fino allo scoppio della crisi economica del 2008 – 3. L'attuale fase recessiva della globalizzazione: le cause endogene – 4. Le minacce esogene al processo di globalizzazione: le migrazioni di massa – 5. *Segue*: l'emergenza ambientale – 6. *Segue*: la pandemia e i rischi connessi per la tenuta dell'Unione europea – 7. Notazioni conclusive

#### 1. *L'idea di un convegno su sovranità e diritti al tempo della globalizzazione.*

Nel presente volume vengono pubblicati una serie di saggi la cui origine risiede quasi per intero nel convegno dal titolo *Sovranità e diritti al tempo della globalizzazione* che fu organizzato dall'*Istituto Emilio Betti di scienza e teoria del diritto nella storia e nella società* nell'autunno del 2016. L'idea di un convegno sulla globalizzazione fu inizialmente accolta con un certo scetticismo. È infatti noto a tutti che l'illustre Studioso al quale è dedicato l'Istituto era un oppositore *ante litteram* alla globalizzazione. Egli, fu infatti un antesignano dell'ideologia fascista, che non rinnegò mai del tutto<sup>1</sup>, neppure allorché egli fu sospeso dall'insegnamento universitario e soggetto a giudizio di epurazione per la sua affiliazione al partito<sup>2</sup>.

L'aspetto critico in quello che successivamente sarebbe stato indicato come multilateralismo, secondo l'esimio Studioso, era proprio il modo di aggregazione degli Stati quale strumento di cooperazione internazionale.

---

<sup>1</sup> M. BRUTTI, *Emilio Betti e l'incontro con il fascismo*, in *I giuristi ed il fascino del regime*, a cura di I. Birocchi e L. Loschiavo, Roma, 2015, pp. 63 ss., 77 ss.

<sup>2</sup> Per poi tornarvi dopo essere stato prosciolto dagli addebiti: in questa seconda fase, egli venne chiamato alla Cattedra di diritto civile dell'Università La Sapienza di Roma (v. R. CLERICI, *Ricordando Emilio Betti*, in *Liber amicorum Angelo Davì. La vita giuridica internazionale nell'età della globalizzazione*, Napoli, 2019, vol. I, pp. 91 ss., 93).

L'impostazione del Betti era, infatti, caratterizzata da una forte impronta nazionalistica. Si può, ad esempio, leggere, nel suo testo dedicato al diritto internazionale:

la convivenza degli Stati può portare a costituire, in seno alla comunione internazionale, unioni e forme di associazione e di cooperazione; unioni e forme di associazione e di cooperazione che ... vengono talvolta impropriamente qualificate come comunità, laddove esse non rappresentano se non la *temporanea* convergenza instaurata fra interessi per sé divergenti e, magari confliggenti: tale, ad esempio, l'Unione del carbone e dell'acciaio, convenuta fra sei stati dell'Europa Occidentale, unione che erroneamente vien qualificata comunità<sup>3</sup>. Si tratta, tutt'al più, di una Gesellschaft, di una associazione con la quale si instaura una temporanea convergenza fra interessi i quali rimangono distinti e diversi, sostanzialmente divergenti e confliggenti<sup>4</sup>.

Il mondo, si sa, è andato in una direzione opposta. Alla base del processo di globalizzazione, che ha caratterizzato la seconda metà dello scorso secolo, si colloca, infatti, la diffusione delle organizzazioni internazionali, quale forma avanzata di collaborazione tra gli Stati. La maggior parte delle organizzazioni internazionali oggi esistenti sono infatti nate dopo la seconda Guerra mondiale ed è grazie all'operatività di strutture capaci di determinare una convergenza di interessi e di creare fori di discussione plurilaterali, che si è sviluppata l'intensa rete di relazioni economiche che caratterizza il mondo contemporaneo<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Ndr.: CECA, Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

<sup>4</sup> E. BETTI, *Problematica del diritto internazionale*, Milano, 1956, p. 5 s. L'Autore aveva già manifestato queste idee nel corso di un'intervista resa a Radio Colonia l'8 febbraio 1953 e riprodotta, in trad. it., in *Foro italiano*, IV, c. 177 ss. (dal titolo: *Possibilità e limiti di un diritto della convivenza europea*).

<sup>5</sup> Non esiste uniformità di vedute sul significato da attribuire al termine "globalizzazione". In questo scritto adotteremo la definizione fornita da Gallino, secondo il quale per globalizzazione deve intendersi eminentemente lo sviluppo e l'intensificarsi delle relazioni economiche internazionali (v. L. GALLINO, *Sui rapporti tra la globalizzazione e lo sviluppo della rete*, in *Jura gentium. Rivista di filosofia del diritto internazionale e della politica globale*, 2005, reperibile online al sito [www.juragentium.org](http://www.juragentium.org); di fatto questa definizione costituisce il presupposto anche dei lavori successivi dell'Illustre sociologo, quali *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011; *Il colpo di Stato di banche e governi. L'attacco alla democrazia in Europa*, Torino, 2013; *Come (e perché) uscire dall'Euro, ma non dall'Unione europea*, Bari, 2016). Per una critica a questa impostazione v., tuttavia, D. ZOLO, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Bari, 2004, p. 3 ss.).

Proprio il processo di aggregazione in seno alle organizzazioni ha, d'altro canto, reso possibile un esteso sviluppo economico<sup>6</sup>. Il processo di liberalizzazione dell'economia – è innegabile – ha consentito di raggiungere un diffuso livello di benessere. La ricchezza complessiva (almeno, quella misurata in PIL dei paesi) è costantemente cresciuta per trentanove anni negli ultimi quaranta (con l'eccezione del 2009, l'anno della crisi finanziaria internazionale)<sup>7</sup>. Questo ha reso possibile a larghe falde della popolazione mondiale di avere accesso a cibo, acqua potabile, di usufruire di efficienti servizi sanitari, di aumentare considerevolmente l'aspettativa di vita<sup>8</sup>.

## 2. *I problemi connessi al processo di globalizzazione fino allo scoppio della crisi economica*

Il punto è che la globalizzazione, se da un lato ha reso accessibili i benefici del progresso e dello sviluppo economico alla parte preponderante della popolazione, dall'altro ha determinato l'insorgenza di una serie di problemi.

Il più evidente di questi è quello distributivo. La globalizzazione, infatti,

<sup>6</sup> Nella specie, nel periodo tra le due guerre, vennero istituite l'OIL, la BRI, l'UNIDROIT; nel periodo immediatamente successivo alla seconda Guerra Mondiale, fino alla creazione dell'OMC (avvenuta nel 1994), vennero creati il Fondo monetario internazionale, la Banca Mondiale, il GATT (che nacque dall'esperimento fallito dell'ITO), l'ICSID, l'UNCITRAL, l'OCSE, le Comunità europee, l'EFTA e, infine, il COMECON (v. M. ORLANDI, *Il commercio internazionale e la sua regolamentazione: una storia dei Trattati economici e commerciali*, Milano, 2016, p. 297 ss.).

<sup>7</sup> Dati tratti da *World Economic Outlook*, del Fondo monetario internazionale <<https://www.imf.org/en/>>, visitato in data 31.3.2020 (i dati del 2020 sono ovviamente solo quelli prospettici, non attualizzati con gli effetti della pandemia da Covid-19).

<sup>8</sup> Tra le voci critiche nella dottrina contemporanea deve essere segnalata, per profondità di pensiero e completezza della ricerca, quella di A. Somma, secondo il quale il 'cosmopolitismo' sarebbe una precisa scelta dei redattori verso un'adesione acritica alla dottrina neoliberale, con sacrificio delle classi lavoratrici e del principio democratico. Si può infatti leggere: «Che l'Unione europea abbia in qualche modo ricalcato lo schema indicato da Hayek per promuovere le condizioni di un ordine internazionale di matrice neoliberale, è un fatto difficilmente contestabile. Anch'essa venne concepita come argine opposto al riproporsi di conflitti bellici, ovvero come un presidio di pace, e si trasformò ben presto in un catalizzatore di riforme destinate a promuovere il mercato autoregolato: un mercato spolitizzato, messo al riparo del conflitto sociale e in quanto tale alimentato dalla compressione del meccanismo democratico» (il brano è tratto da A. SOMMA, *I limiti del cosmopolitismo. La sovranità nazionale nel conflitto tra democrazia e capitalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2019, p. 16 ss., p. 41 s.; per le tesi sul tema dell'Autore v. anche ID., *Sovranismi. Stato popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018, p. 48 ss.).

ha aumentato la ricchezza globale; ma l'incremento della stessa risulta attribuito in maniera disomogenea, sia a livello internazionale, sia all'interno dei singoli Stati<sup>9</sup>. Si riporta, infatti, che nel mondo vi siano diciotto milioni e mezzo di milionari (intesi come famiglie o di dinastie economiche), corrispondente all'1% della popolazione mondiale: tale percentuale di individui detiene ben il 47% della ricchezza globale<sup>10</sup>. Il differenziale sarebbe poi ulteriormente incrementato all'interno di taluni Stati: in via esemplificativa, negli Stati Uniti, la ricchezza spettante all'uno per cento dei più ricchi corrisponderebbe a circa centosessantacinque volte la ricchezza della famiglia media<sup>11</sup>.

I problemi distributivi sono, in effetti, aggravati dai mutamenti intervenuti nel funzionamento del sistema capitalistico. È risaputo che una caratteristica del capitale, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta dello scorso secolo, è la sua 'mobilità'. Sul piano internazionale, la circolazione dei capitali è stata, infatti, progressivamente liberalizzata a partire dagli anni ottanta del secolo scorso, grazie all'azione di talune organizzazioni economiche regionali, quali l'Unione europea, il NAFTA e l'ASEAN<sup>12</sup>. Per effetto di tale liberalizzazione i capitali tendono oggi a spostarsi verso gli Stati che offrono una tassazione più favorevole o che consentono la maggiore re-

---

<sup>9</sup> V. quanto osservato da J.E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza. Come la società divisa di oggi minaccia il nostro futuro*, Torino, 2013, p. 66 ss.; ID., *Un'economia truccata*, in *Le scienze*, febbraio 2019, p. 39 ss., 42.

<sup>10</sup> Dati riferiti al 2015 (riportati da L. BOLTANSKI, A. ESQUERRE, *Arricchimento. Una critica alla merce*, Bologna, 2019, p. 64).

<sup>11</sup> V. J.E. STIGLITZ, *Invertire la rotta. Disuguaglianza e crescita economica*, Bari, 2016, p. 14. Il dato è riferito agli Stati Uniti. Tuttavia, secondo l'indice di Gini, che misura la disuguaglianza nella collettività, pressoché tutti i paesi occidentali (con l'eccezione della Svezia e, in misura minore, della Francia) si troverebbero in una situazione simile (ivi, pp. 17-18).

<sup>12</sup> Per l'Unione europea, la liberalizzazione dei movimenti di capitale è avvenuta con la direttiva 88/361, con la quale venne, appunto, sancito il principio secondo il quale «Gli Stati membri sopprimono le restrizioni ai movimenti di capitali effettuati tra le persone residenti negli Stati membri» (Art. 1, direttiva Direttiva 88/361/CEE del Consiglio del 24 giugno 1988 per l'attuazione dell'articolo 67 del Trattato, in GU L 178, 8.7.1988, p. 5-18). Sul piano internazionale v. i chapter 11 e 14 dell'Accordo NAFTA, North American Free Trade Agreement, concluso tra Stati Uniti, Canada e Messico, il 17 dicembre 1992. Anche l'ASEAN promosse la conclusione di accordi di cooperazione economica che prevedevano la libera circolazione dei capitali tra i paesi contraenti (v., ad es., l'Agreement among the Governments of Brunei Darussalam, the Republic of Indonesia, Malaysia, the Republic of the Philippines, the Republic of Singapore, and the Kingdom of Thailand for the Promotion and Protection of Investments, concluso il 15 dicembre 1987 a Manila).

munerazione del denaro investito<sup>13</sup>. A patto, ovviamente, che tale remunerazione non risulti eccessivamente rischiosa: perché in questo caso, gli investitori sono soliti richiedere un corrispettivo supplementare per il c.d. rischio paese (per l'eventualità che uno Stato dichiari *default* e imponga dei tagli alle proprie obbligazioni sovrane).

D'altro canto, l'abbattimento delle frontiere finanziarie è stato alla base delle crisi economiche del sudest asiatico del 1997 e della crisi dei mutui c.d. *subprime* del 2008<sup>14</sup>, divenuta successivamente crisi del debito sovrano al momento del suo impatto in Europa: proprio l'interrelazione esistente tra i mercati finanziari è stata, infatti, una delle cause che ne hanno facilitato la propagazione<sup>15</sup>. La stessa crisi del debito sovrano ha contribuito, a propria volta, ad alimentare ulteriormente la bolla finanziaria. L'interconnes-

<sup>13</sup> L'osservazione, come è noto, è dovuta a L. GALLINO, *Finanzcapitalismo*, cit., p. 75 ss.; ID., *Il colpo di stato di banche e governi*, cit., p. 74 ss.

<sup>14</sup> Si ritiene abitualmente che l'origine della crisi sia individuabile nel collasso del mercato statunitense dei c.d. mutui *sub-prime*, ovvero, di quei mutui concessi, in genere per l'acquisto della casa di abitazione, a soggetti che, secondo i consueti canoni di prudenza economica, non avrebbero avuto accesso al credito. In periodi di normale andamento dei flussi monetari, la circostanza che taluni debitori non siano in condizione di pagare regolarmente le rate di mutuo non determina particolari conseguenze sul mercato finanziario, perché gli istituti di credito possono comunque trarre giovamento dalla vendita dei cespiti immobiliari posti a garanzia dei prestiti. Nel corso del biennio 2007-2009, invece, questo meccanismo si bloccò, soprattutto a causa di un forte calo dei valori del mercato immobiliare statunitense. Il calo del mercato immobiliare statunitense fu in parte anche determinato dall'improvvisa implosione delle speculazioni che avevano caratterizzato il decennio precedente. La formazione della bolla immobiliare era, infatti, essenzialmente dovuta alle speculazioni edilizie ed al massiccio ricorso al credito, da parte di molti cittadini di oltreoceano, per l'acquisto della casa di abitazione. Successivamente, detti mutui vennero cartolarizzati e immessi sul mercato. In conseguenza di siffatte operazioni, il mercato finanziario si trovò invaso da una moltitudine di titoli c.d. 'tossici', nel senso che essi, di fatto, non garantivano al possessore la restituzione del capitale investito (v. A. ORLÉAN, *Dall'euforia al panico*, Verona, 2010, p. 34 ss.).

<sup>15</sup> L'analisi economica mostra, in realtà, diverse incertezze ricostruttive sulle origini della crisi. Secondo le spiegazioni più diffuse essa sarebbe dovuta ad una concomitanza di fattori quali l'insostenibilità del sistema finanziario internazionale; l'eccessiva esposizione bancaria per l'elevato ammontare di crediti concessi; lo scoppio delle bolle speculative create negli anni immediatamente precedenti la crisi; l'elevato livello di indebitamento degli Stati, in parte dovuto anche all'invecchiamento della popolazione e al conseguente incremento della spesa pensionistica; la mancanza delle riforme strutturali che i governi nazionali avrebbero dovuto effettuare nel momento in cui i tassi di interesse erano contenuti e gli investimenti praticabili; l'assenza, infine, di efficaci meccanismi di coordinamento a livello globale e regionale (v. G. NAPOLITANO, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di G. Napolitano, Bologna, 2012, p. 383 ss., 386-388; G. PERONI, *La crisi dell'euro. Limiti e rimedi dell'Unione economica e monetaria*, Milano, 2012, p. 12 ss.).

sione discendeva dal fatto che una parte sostanziale del capitale e delle riserve bancarie era costituito da titoli di Stato, specie di quei paesi che corrispondevano gli interessi più elevati: in questo contesto gli istituti creditizi, nel momento in cui aumentava il rischio di mancata restituzione del capitale investito, dovevano sostituire le riserve esistenti oppure ridurre l'erogazione di crediti alle imprese, le quali si sono conseguentemente trovate in difetto della liquidità necessaria.

Sotto altro profilo, la liberalizzazione dei movimenti di capitale su scala internazionale, oltre che sulla propagazione delle crisi finanziarie, ha finito per incidere pure sulla retribuzione e sul benessere della classe lavoratrice. Mentre il capitale è mobile, il lavoro, al contrario, tende a rimanere stabile in un determinato luogo. I lavoratori, specie quelli con basso livello di specializzazione, sono sovente ancorati ad un determinato territorio, sia per insufficienza di risorse, sia per motivi estranei alla prestazione propriamente intesa, quali i legami familiari e le relazioni sociali, sia, infine, perché essi sono più facilmente sostituibili con manodopera reperita in loco. Da questa situazione discende un potere di contrattazione chiaramente spostato a favore della parte datoriale. Infatti, se i salari sono almeno in parte frutto della contrattazione, le aziende possono sempre far valere «una minaccia credibile: o accettate salari più bassi o ce ne andiamo da un'altra parte»<sup>16</sup>. In altri termini, se il capitale è più mobile del lavoro, il secondo è evidentemente più esposto agli *shock* locali<sup>17</sup>.

Questo dato ha poi finito con accrescere ulteriormente lo spostamento degli investimenti verso le rendite finanziarie, piuttosto che verso gli investimenti produttivi. Tale «ricerca della rendita» ha d'altro canto trovato terreno fertile nelle istituzioni politiche, le quali si sono sovente rifiutate (per ignavia e per una sorta di connivenza dettata dal consenso elettorale o, più semplicemente, per impossibilità di intervenire, a fronte di una situazione sfuggita di mano per effetto dei vincoli imposti dall'esterno) di adottare le riforme necessarie per realizzare una migliore distribuzione della ricchezza<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> STIGLITZ, *Invertire la rotta*, cit., p. 41.

<sup>17</sup> N. CHOMSKY, *Finance et silence*, in *Le Monde diplomatique*, dicembre 1998, p. 21 ss.; D. RODRICK, *La globalizzazione sbagliata*, in *Internazionale*, 19/25 gennaio 2018, p. 38 ss., 42 s.

<sup>18</sup> In genere la scelta è stata quella di delegare le decisioni di politica monetaria alle banche centrali, le quali hanno spesso posto in essere anche vere e proprie azioni di politica economica (v. J. E. STIGLITZ, *Il prezzo della disuguaglianza*, cit., p. 66 ss.; G. NARDOZZI, *Il mondo alla rovescia. Come la finanza dirige l'economia*, p. 95 ss.).

### 3. *L'attuale fase recessiva della globalizzazione: le cause endogene.*

Non è pertanto un caso se, a fronte della sperequazione sommariamente descritta nel precedente paragrafo, la globalizzazione ha determinato diffuse reazioni, che ne hanno, in parte almeno, ristretto la progressione. Tanto è vero che si ritiene che la globalizzazione economica stia ora attraversando una vera e propria fase di crisi.

Da più parti si sollecita, innanzitutto, una riforma dei meccanismi decisionali all'interno delle principali organizzazioni internazionali economiche<sup>19</sup>. I meccanismi decisionali della Banca Mondiale e del Fondo monetario internazionale si fondano, infatti, sul sistema dei 'diritti speciali di prelievo', in virtù dei quali il voto di ogni Stato membro viene ponderato in funzione del contributo versato per il funzionamento dell'organizzazione<sup>20</sup>. Le decisioni, circa l'opportunità di erogare prestiti a paesi in difficoltà e le stesse condizioni delle agevolazioni finanziarie, sono quindi prevalentemente stabilite dai paesi maggiormente sviluppati, che spesso, nel farsi promotori di un'aspra liberalizzazione, perseguono l'interesse egoistico ad espandere il mercato a favore delle proprie imprese<sup>21</sup>.

D'altra parte, anche istituzioni politiche che formalmente includono la democrazia rappresentativa tra i propri valori fondanti, come avviene in particolare all'interno dell'Unione europea, hanno dato prova di scarsa democraticità. Nei periodi di crisi, le decisioni sono state in genere assunte all'interno di consessi ristretti. Nel corso della crisi del debito sovrano, le operazioni sono state infatti deliberate eminentemente all'interno del Con-

<sup>19</sup> V. S. CAFARO, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods. Analisi critica, processi di revisione in atto e proposte di riforma*, Torino, 2012, p. 99 ss.; A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *Diritto del commercio internazionale*, Torino, 2019, p. 168 ss.

<sup>20</sup> Il FMI è stato formalmente istituito il 27 dicembre 1945, allorché gli originari ventinove Stati contraenti firmarono l'accordo istitutivo. Attualmente i membri sono centonovantasette. Il testo dell'Accordo istitutivo può essere consultato al seguente link: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/aa/index.htm>>. In dottrina v. G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo monetario internazionale*, Padova, 2012; C. FOCARELLI, *Economia globale e diritto internazionale*, Bologna, 2016, p. 349 ss.; M.R. MAURO, *Diritto internazionale dell'economia. Teoria e prassi delle relazioni economiche internazionali*, Napoli, 2019, p. 205 ss.

<sup>21</sup> Secondo l'analisi di P. PICONE, *Capitalismo finanziario e nuovi orientamenti dell'ordinamento internazionale*, in *Diritto internazionale e pluralità delle culture*, Atti del XVIII Convegno SIDI – Napoli 13-14 giugno 2013, a cura di G. Cataldi, V. Grado, Napoli, 2014, p. 253 ss., 263 ss. la crisi della democrazia, nell'attuale fase della globalizzazione, sarebbe interna agli Stati; con la conseguenza che pensare di risolvere questo deficit attraverso l'introduzione di meccanismi democratici nel funzionamento delle organizzazioni economiche internazionali rappresenterebbe niente di più che una mera illusione.

siglio europeo<sup>22</sup>. È certamente vero che il Consiglio europeo sia annoverato tra le istituzioni (art. 13 TFUE), ma si tratta di un riconoscimento eminentemente formale, dal momento che esso opera tuttora secondo i principi della Conferenza tra Stati, concludendo intese e accordi informali ed assumendo le proprie determinazioni senza alcun coinvolgimento delle assemblee democratiche<sup>23</sup>. Questa conclusione è, in effetti, confermata dalla semplice osservazione empirica: prima di venire attuate dalle istituzioni europee ovvero dagli Stati membri e di venire sottoposte ad organi parlamentari, tutte le modifiche rilevanti in campo economico sono state, appunto, concordate in sede di Consiglio europeo<sup>24</sup>.

In altri termini, le decisioni circa la gestione della politica economica e monetaria europea sono state spesso assunte da una posizione sempre più lontana dai cittadini, nell'ambito di riunioni verticistiche che si svolgono al di fuori di effettivi dibattiti parlamentari ed in assenza della trasparenza che dovrebbe connotare l'azione politica<sup>25</sup>. Il coinvolgimento delle assemblee legislative (europea e nazionali) avviene *ex-post* e solo dopo avere raggiunto l'accordo sul piano intergovernativo: ovvero in un momento in cui la possibilità concreta di incidere positivamente sul contenuto delle delibere adot-

---

<sup>22</sup> V. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Riv. dir. int.*, 2013, p. 385 ss.

<sup>23</sup> V., in via esemplificativa, U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 5<sup>a</sup> ed., Bari, 2017, p. 159, secondo cui: «(m)algrado l'inserimento del Consiglio europeo nel quadro istituzionale dell'Unione, non viene meno la sua natura fortemente caratterizzata in senso intergovernativo».

<sup>24</sup> Così è stato, infatti, per la riforma del Patto di stabilità e di crescita, per la costituzione del fondo permanente salva-Stati, per la creazione dell'Euro-summit quale foro privilegiato di discussione delle questioni monetarie, per la stipulazione del Fiscal Compact e, infine, per la creazione dell'Unione bancaria. V. le conclusioni dei seguenti Consigli europei: 17 giugno 2010 (relativo all'adozione del Six-Pack); 9 dicembre 2011 (Euro-Summit); 9 maggio 2010 (si trattava, più precisamente, di un Consiglio Ecofin, concernente la creazione dell'EFSF); 30 novembre 2010 (concernente la costituzione del MES); v. inoltre la dichiarazione dei capi di stato o di governo della zona euro del 9 dicembre 2011 (relativa all'introduzione di una sorveglianza più stretta in materia fiscale).

<sup>25</sup> V., per questi rilievi, U. VILLANI, *Prove tecniche di governance europea dell'economia*, in *Sud in Europa*, 2011, fasc. 3, p. 1 s., secondo il quale «Il richiamo alle ragioni della democrazia e della politica, che – pur necessariamente rispettose delle compatibilità economiche – non possono essere asservite né sacrificate alle ragioni (e agli interessi) dell'economia e della finanza, deve spingere a costruire una governance europea che sia saldamente controllata da istituzioni democratiche, sia a livello europeo, con un imprescindibile ruolo decisionale del Parlamento europeo, che a livello nazionale, ritagliando nuovi spazi per un controllo dei parlamenti nazionali e per “dare voce” alle componenti della società civile, a cominciare dalle parti sociali».

tate al livello dei capi di Stato e di governo è di fatto estremamente ridotta<sup>26</sup>. Appaiono, quindi, decisamente troppo scarni i limiti di natura democratica all'operatività delle istituzioni internazionali per sperare che il processo deliberativo non determini reazioni di sorta.

La scarsa democraticità del funzionamento delle maggiori organizzazioni internazionali ha dato luogo, in più parti, a 'proteste' da parte delle falde di popolazione che si sentivano escluse dal sistema. In tempi recenti, se ne è avuta chiara percezione sia nel voto per il referendum della Brexit, sia nell'elezione di Trump alla Presidenza degli Stati Uniti, sia, infine, nell'affermazione in Europa di movimenti estremisti, genericamente contrari a qualunque fenomeno associativo internazionale<sup>27</sup>.

È evidente che la presenza stessa di forze populiste e antiglobalizzazione rappresenta un evento potenzialmente suscettibile di indurre una disgregazione dall'interno delle organizzazioni internazionali maggiormente rappresentative. Questo non è necessariamente un dato negativo: dipende dalle modalità di realizzazione del processo. Esso può infatti portare alla riaffermazione di meccanismi democratici all'interno degli Stati; ma potrebbe anche determinare l'instaurazione di regimi totalitari<sup>28</sup>. È superfluo dire che solo il primo scenario è auspicabile; ma che i segnali rilevati fino a questo momento non inducono aspettative fauste.

Un secondo fattore destabilizzante della globalizzazione è determinato dal progressivo abbandono del sistema multilaterale a favore dell'inasprimento di scontri condotti a livello bilaterale<sup>29</sup>. Questo è quanto è avvenuto, in tempi recenti, con la guerra dei dazi tra Stati Uniti e Cina. Il dato di partenza è che gli Stati Uniti hanno una bilancia dei pagamenti fortemente deficitaria nei confronti della Cina. Gli Stati Uniti hanno ritenuto di affrontare questa situazione imponendo dazi protettivi (e *antidumping*) nei confronti

<sup>26</sup> È stato opportunamente posto in rilievo che l'evoluzione del ruolo del Consiglio europeo presenta varie similitudini con il tradizionale assetto delle organizzazioni internazionali economiche, quali ad esempio il G7/G20, che si caratterizzano per un rilievo sempre più incisivo dei vertici e per la mancata previsione di strumenti di controllo democratico (v. STARITA, *Il Consiglio europeo*, cit., p. 423).

<sup>27</sup> Nelle elezioni del Parlamento europeo del 2019 vi è stata infatti un'affermazione dei movimenti c.d. sovranisti (tra i quali la Lega, ECR, EFFD), ma non tale da determinare un ribaltamento delle tradizionali maggioranze. I partiti sovranisti hanno infatti conquistato un totale di centosettantadue seggi. In definitiva pochi rispetto ai settecentocinquantuno che compongono il Parlamento europeo. Tanto è vero che poi, l'attuale presidente della Commissione europea, è stata nominata senza la partecipazione delle forze antieuropee.

<sup>28</sup> A. SOMMA, *Sovranismi. Stato popolo e conflitto sociale*, Roma, 2018, p. 7 s.

<sup>29</sup> V.A. MAZZONI, M.C. MALAGUTI, *op. cit.*, p. 177.

di un certo numero di prodotti cinesi; ovviamente la Cina ha, a propria volta, reagito elevando i dazi di importazione nei confronti dei prodotti americani. Tuttavia la reazione si è dimostrata non altrettanto efficace: è infatti evidente che i dazi doganali finiscano con il gravare soprattutto sul paese che presenta un saldo positivo delle esportazioni. Per quanto rileva ai fini del nostro discorso, è agevole constatare che si è trattato di contro-misure che, da una parte e dall'altra, si collocano al di fuori del quadro di cooperazione multilaterale instaurato con il GATT<sup>30</sup> e successivamente rafforzato con l'istituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio<sup>31</sup>, perché esse si pongono in aperta violazione del principio della clausola della nazione più favorita, che ha contraddistinto l'evoluzione dei rapporti commerciali internazionali per un lungo arco temporale<sup>32</sup>. Il conflitto è stato talmente acceso, che nel corso del tempo è stato aperto anche un fronte ulteriore, che è consistito nell'imporre misure restrittive contro la superiorità informatica cinese, determinata dal possesso delle tecnologie necessarie per creare una rete internet ultraveloce (il c.d. 5G)<sup>33</sup>.

A fronte di questi elementi di crisi, endogeni alla globalizzazione e al sistema di cooperazione multilaterale, negli ultimi anni si è poi assistito al-

---

<sup>30</sup> L'Accordo GATT, come è noto, è stato concluso il 30 ottobre 1947. Esso rappresentava, all'epoca, una sorta di soluzione di ripiego, dopo il fallimento della Carta dell'Avana, istitutiva dell'ITO (*International Trade Organization*). Il GATT, che non ha mai raggiunto il numero di ratifiche necessarie per la sua entrata in vigore, è stato tuttavia applicato in virtù di una clausola di applicazione provvisoria, fino alla sua assimilazione nell'ambito dell'Organizzazione mondiale del commercio.

<sup>31</sup> L'Accordo istitutivo dell'Organizzazione mondiale del commercio è stato concluso a Marrakech il 15 aprile 1994. Per l'Italia v. la legge 29 dicembre 1994, n. 747, in G.U., serie gen, n. 7 del 10 gennaio 1995, con la quale il legislatore ha emanato l'autorizzazione alla ratifica e l'ordine di esecuzione.

<sup>32</sup> A questo stato di cose, gli Stati Uniti hanno poi accompagnato una chiara presa di posizione nei confronti dei meccanismi giudiziari che governano il funzionamento del sistema commerciale internazionale, di fatto ostacolando il funzionamento degli strumenti di risoluzione delle controversie creati dalla relativa Intesa. Questo ha determinato il blocco del funzionamento del sistema giudiziario che governava l'Organizzazione mondiale del commercio in data 11 dicembre 2019 (v. G. SACERDOTI, *Multilateralismo in crisi? L'Organizzazione mondiale del commercio di fronte alla sfida di Trump*, in *Dir. comm. int.*, 2018, p. 385 ss.; sui tentativi di riforma del sistema v. G. DEEPACK, *WTO Dispute Settlement – The Road Ahead*, 2019, in *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 51, 2019, p. 981 ss.).

<sup>33</sup> Le misure adottate dall'amministrazione statunitense, al riguardo, appaiono verosimilmente incompatibili con il diritto internazionale, a causa della loro efficacia extraterritoriale: v. M. SOPRANA, *Extraterritoriality in US - China Relations: the ZTE and Huawei Cases*, in *Dir. comm. int.*, 2019, p. 717 ss.

l'emersione di una serie di circostanze esterne, chiaramente suscettibili di mettere in crisi la concezione stessa della globalizzazione. Queste sono essenzialmente tre: le migrazioni di massa; l'emergenza dei temi ambientali; la nuova pandemia da COVID-19.

4. *Le cause esogene di minaccia al processo di globalizzazione: le migrazioni, l'ambiente ed il commercio internazionale.*

Come si è accennato nel precedente paragrafo, la globalizzazione è ora minacciata anche da fenomeni esterni alle relazioni commerciali internazionali propriamente intese.

Il primo di detti eventi è l'incremento massivo del fenomeno migratorio. Questo si è verificato per una pluralità di circostanze che includono le rivoluzioni note come primavere arabe, le guerre civili che hanno sconvolto vari paesi del Nordafrica, le crisi economiche che ne sono derivate e, infine, le catastrofi ambientali. Le migrazioni sono sempre esistite, ma la novità è rappresentata dal fatto che esse ora avvengono in misura massiccia, quali reazioni a fenomeni di ampio spettro localizzati in determinate aree del pianeta.

Gli accordi internazionali esistenti appaiono inadatti a regolamentare detto fenomeno nella sua ampiezza. Più dettagliatamente, lo strumento principale è la Convenzione di Ginevra del 1951, sui richiedenti asilo, la quale fornisce una prima disciplina (peraltro incompleta) del trattamento da riservare ai richiedenti asilo<sup>34</sup>. A livello europeo, il regolamento noto come Dublino III, stabilisce che lo Stato di prima accoglienza è quello deputato ad esaminare la domanda di asilo<sup>35</sup>. Entrambi gli strumenti non sono strutturati per fare fronte a vaste ondate migratorie: la Convenzione di Ginevra perché è concepita per singoli individui che fuggono da situazioni di rischio determinate. Il sistema europeo risulta inadatto perché finisce per esporre solo gli Stati posti alla frontiera esterna dell'area Schengen a migliaia

<sup>34</sup> Convenzione di Ginevra del 1951 sullo *status* dei rifugiati. La Convenzione è stata adottata il 28 luglio 1951 ed è entrata in vigore il 21 aprile 1954. Essa fornisce una nozione largamente condivisa del termine "rifugiato" e specifica tanto i diritti dei migranti forzati quanto gli obblighi degli Stati di provvedere alla loro protezione. Il principio fondamentale è quello del *non-refoulement*, secondo cui nessun rifugiato può essere respinto verso un Paese in cui la propria vita o libertà potrebbero essere seriamente minacciate.

<sup>35</sup> Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, in GUUE L 180, 29.6.2013, pp. 31-59.

di domande dei richiedenti asilo, mettendo a dura prova l'organizzazione amministrativa di detti paesi.

A ciò si aggiunga che l'attuale fenomeno migratorio è caratterizzato dall'intervento – nella c.d. immigrazione irregolare – di organizzazioni criminali, le quali mirano a percepire un lucro dal migrante in cerca di un futuro migliore, sia da datori di lavoro privi di scrupoli che intendono sfruttare il mercato nero di una manodopera disposta a prestare la propria attività dietro bassi salari e in condizioni di sicurezza al di sotto di una soglia accettabile.

Dal punto di vista del commercio internazionale, le ondate massicce di migranti conferiscono un nuovo volto al mercato del lavoro nel paese ospite. Innanzitutto perché molti Stati occidentali non riuscirebbero più a reperire un numero sufficiente di lavoratori disposti a svolgere mansioni di basso livello. D'altro canto, i sistemi di sicurezza sociale dei paesi europei, a causa della prolungata ondata di bassa natalità, non sarebbero verosimilmente in grado di sopportare il carico pensionistico, ove potessero contare solo sui lavoratori che posseggono la cittadinanza nazionale.

Sotto altro profilo, le migrazioni finiscono poi per alimentare partiti nazionalisti, quale reazione nei confronti degli stranieri, che, essendo disposti ad assumere incarichi senza le garanzie sociali alle quali siamo abituati, sono visti come una sorta di concorrenti sleali nella ricerca dei posti di lavoro. Insomma: c'è la diffusa sensazione che il lavoro scarseggi anche a causa degli stranieri residenti sul territorio nazionale; e, talvolta, si ha l'impressione che l'esito di talune tornate elettorali sia stato proprio determinato a favore di coloro che hanno saputo meglio interpretare tale sensazione collettiva.

Il punto è che la Comunità internazionale non sembra attualmente in grado di apprestare strumenti giuridici diversi e maggiormente idonei a gestire un fenomeno migratorio con le caratteristiche appena descritte. Anzi, i fori internazionali di discussione costituiscono sovente un luogo nel quale si scaricano le tensioni sottostanti. In via esemplificativa, si pensi che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite, con 152 voti favorevoli, 5 contrari e 12 astensioni, ha adottato nel mese di dicembre 2018, una risoluzione con la quale ha ufficialmente espresso il suo sostegno al *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* («Patto globale per le migrazioni») <sup>36</sup>, al quale diversi Stati hanno tuttavia scelto di non partecipare <sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Risoluzione 73/195, approvata il 18 dicembre 2018. La risoluzione è consultabile sul sito delle Nazioni Unite all'indirizzo <[https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711\\_final\\_draft\\_0.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf)>.

<sup>37</sup> Tra questi anche l'Italia, dal momento che la Camera dei deputati ha espressamente im-

Questo strumento, che prevede vari diritti a favore dei migranti, è un atto di *soft law*<sup>38</sup>; svariate disposizioni del Patto sono d'altro canto prive di autonomo carattere precettivo, in quanto rimettono agli Stati la scelta dei mezzi per dare alle stesse attuazione.

In assenza di strumenti specifici, la tutela dei migranti riposa eminentemente sui trattati posti a difesa dei diritti fondamentali, tra i quali, in particolare, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo ovvero sulle disposizioni adottate nel contesto di organizzazioni regionali<sup>39</sup>. Il ricorso ai predetti meccanismi giudiziari, tuttavia, raramente consente di ottenere una tutela con carattere di immediatezza, dipendendo lo stesso da una serie di presupposti, anche procedurali, che ne circoscrivono l'efficacia concreta<sup>40</sup>.

## 5. Segue: *l'emergenza ambientale*

Altro aspetto che preme per una riforma della globalizzazione, è l'emergenza climatica<sup>41</sup>. Da un lato vi sono infatti i paesi consapevoli dell'em-

---

pegnato il Governo italiano a non aderire al Patto.

<sup>38</sup> Si veda, in via esemplificativa, A. SPAGNOLO, *Il Patto globale per le migrazioni alla luce del diritto internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 2019, p. 753 ss. (spec. par. 4).

<sup>39</sup> V. R. PISILLO MAZZESCHI, *Sui rapporti fra i diritti umani ed i diritti degli stranieri e dei migranti nell'ordinamento internazionale*, in *Diritti umani degli immigrati. Tutela della famiglia e dei minori*, a cura di R. Pisillo Mazzeschi, P. Pustorino, A. Viviani, Napoli, 2010, p. 7 ss.; F. IPPOLITO, *La vulnerabilità come criterio emergente per una maggiore tutela del migrante nel contenzioso internazionale*, in *Migrazioni e diritto internazionale: verso il superamento dell'emergenza?*, Atti del XXVII Convegno SIDI, Trento 8-9 giugno 2017, a cura di G. Nesi, Napoli, 2018, p. 447 ss.; G.G. NUCERA, *La disciplina italiana sul trattenimento dei richiedenti asilo a fini d'identificazione e la sua conformità agli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione europea dei diritti umani*, in *Controllo e gestione dei flussi migratori nell'Europa del Sud. Studio comparato dell'esperienza spagnola e italiana*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, Supplemento al n. 1/2020, p. 52 ss.; F. PERRINI, *Principali orientamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di tutela dei richiedenti asilo in Italia*, *ivi*, p. 244 ss.

<sup>40</sup> Il ricorso agli strumenti posti a tutela dei diritti dell'uomo è, infatti, subordinato a regole che sovente riducono la rapidità della tutela: tra le quali, un certo rilievo presenta la regola del previo esaurimento dei rimedi processuali previsti dall'ordinamento interno (in virtù del quale si può ricorrere alla giurisdizione internazionale solo una volta esauriti i rimedi processuali previsti dall'ordinamento interno). A questo devono poi aggiungersi le difficoltà insite nei ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo (che implicano il carattere altamente specialistico dell'assistenza legale, il vaglio di ammissibilità dei ricorsi, la conoscenza della giurisprudenza specifica dell'organo, ecc.).

<sup>41</sup> Allo stato sembra da escludere la possibilità di ravvisare regole di diritto internazionale

genza ambientale e dei rischi connessi per le specie viventi, che sono disposti ad accettare delle riduzioni dei propri programmi di sviluppo industriale a fronte di un maggiore impegno verso una riduzione dei gas nocivi per l'atmosfera; dall'altra vi sono, invece, altri Stati che non appaiono affatto disposti a rinunciare a politiche industriali aggressive, seppure esse implicano un esteso sfruttamento delle risorse naturali<sup>42</sup>.

Queste tensioni tra commercio e ambiente erano già rese evidenti dalla Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo del 1992<sup>43</sup>, la quale, ai principi 8 e 12, conteneva due enunciazioni apparentemente contraddittorie<sup>44</sup>. Mentre il principio n. 8 spronava gli Stati «(t)o achieve sustainable development and a higher quality of life for all people, States should reduce and eliminate unsustainable patterns of production and consumption», dall'altro, il principio n. 12, stabiliva che «(t)rade policy measures for environmental purposes should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade. Unilateral actions to deal with environmental challenges outside the jurisdiction of the importing country should be avoided. Environmental measures addressing transboundary or global environmental problems should, as far as possible, be based on an international consensus».

Quindi, nella tensione tra commercio e ambiente, la Dichiarazione di Rio non adombrava una soluzione concreta, ma rimetteva la stessa a future discussioni, che si sarebbero dovute condurre all'interno di fori internazionali multilaterali (come si poteva desumere dal fatto che le soluzioni sarebbero dovute essere approvate, in via preferenziale, tramite *consensus*).

Nell'opinione della maggioranza dei commentatori, il prodotto maggiore della Conferenza di Rio è stata la Convenzione sui cambiamenti cli-

---

per i c.d. migranti climatici, cioè quelle categorie di soggetti che si spostano da un paese all'altro a causa della distruzione degli habitat che garantivano la loro sopravvivenza (v. F. PERRINI, *Cambiamenti climatici e migrazioni forzate. Verso una tutela internazionale dei migranti ambientali*, Napoli, 2018, pp. 83 ss., 141 ss.).

<sup>42</sup> È noto, in particolare, che le emissioni di gas nocivi dell'atmosfera da parte della Cina hanno superato quelle degli Stati Uniti (Z. LIU, *China's Carbon Emissions Report 2016*, scaricabile dal sito: <<https://www.belfercenter.org/publication/chinas-carbon-emissions-report-2016>>).

<sup>43</sup> La dichiarazione (contenente una serie di principi in materia ambientale) è stata emanata alla conclusione dei lavori della Conferenza sull'ambiente e lo sviluppo, che si è svolta, sotto gli auspici delle Nazioni Unite, in data 3-14 giugno 1992. Il testo della dichiarazione è riprodotto in *Riv. dir. int.*, 1992, p. 875 ss.

<sup>44</sup> F. FRANCONI, *Da Rio a Parigi: cosa resta della dichiarazione del 1992 su ambiente e sviluppo?*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, II, Bari, 2017, p. 779 ss.

matici<sup>45</sup>. Si tratta di una convenzione quadro, che presuppone, a propria volta, un'ulteriore normativa di attuazione. Detta Convenzione stabiliva l'obbligo in capo agli Stati contraenti di procedere ad una progressiva riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, fino ad arrivare al raggiungimento di un livello tale da non nuocere al clima e, di nuovo, rimetteva la fissazione di tali soglie ad accordi che sarebbero dovuti essere conclusi tra le parti. Più dettagliatamente, la Convenzione stabiliva il principio secondo cui gli obblighi di riduzione dei gas nocivi per l'atmosfera sarebbero stati stabiliti tramite accordi conclusi tra le parti contraenti, riunite nell'apposita conferenza (denominata COP): tali obblighi sarebbero poi dovuti essere di contenuto diverso a seconda del livello di sviluppo raggiunto da ogni paese contraente, secondo il principio – tipico della tutela internazionale dell'ambiente – delle responsabilità comuni, ma differenziate<sup>46</sup>.

È stato così che nel 1997, durante lo svolgimento della COP3, le parti contraenti hanno adottato il Protocollo di Kyoto<sup>47</sup>. In particolare, questo strumento introduce un meccanismo sanzionatorio, in caso di mancato rispetto degli obblighi assunti. Al contempo, il Protocollo prevede taluni meccanismi di 'flessibilizzazione' degli obblighi pattizi, il principale dei quali è la possibilità di 'commercializzare' tra i paesi contraenti gli impegni di riduzione dei limiti all'introduzione dei gas serra, nel senso che un paese contraente che non raggiunga il limite può negoziare la propria quota con i paesi che lo eccedono. Il successivo Accordo di Parigi del 2015<sup>48</sup>, da un lato prevede un maggiore impegno di riduzione delle emissioni inquinanti<sup>49</sup>;

---

<sup>45</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), conclusa a New York il 9 maggio 1992 ed entrata in vigore il 21 marzo 1994. Per gli Stati parte v. il sito <<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/status-of-ratification-of-the-convention>>.

<sup>46</sup> Già previsto dal principio n. 7, della citata Dichiarazione di Rio.

<sup>47</sup> Il Protocollo di Kyoto è un trattato internazionale in materia ambientale riguardante il surriscaldamento globale, firmato l'11 dicembre 1997 nell'omonima città giapponese. L'Accordo prevedeva taluni obiettivi di riduzione dei gas nocivi per l'ambiente per il periodo fino al 2012. Successivamente la sua efficacia è stata prorogata fino al 2020, con la previsione di ulteriori obiettivi di riduzione delle emissioni. Attualmente gli Stati contraenti sono centonovantadue (per la lista v. il sito <<https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/status-of-ratification>>).

<sup>48</sup> L'Accordo di Parigi è stato adottato il 12 dicembre 2015 ed entrato in vigore il 4 novembre 2016. I Paesi firmatari dell'Accordo di Parigi sono 195 (per la lista completa vedi <[http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php)>). Al momento esso è in vigore per centoottantanove paesi (v. il sito: <[http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php)>).

<sup>49</sup> L'Accordo di Parigi prevede la riduzione della temperatura media del pianeta al di sotto

dall'altro, elimina la suddivisione tra le due categorie di Stati, nel senso che anche gli Stati in via di sviluppo devono contribuire al raggiungimento dell'obiettivo globale, seppure si riconosce loro un termine più ampio per il conseguimento dello scopo<sup>50</sup>.

È evidente che la Convenzione sui cambiamenti climatici sintetizza la tensione intercorrente tra sviluppo industriale e salvaguardia dell'ambiente. Per rispettare gli obblighi discendenti dagli strumenti di attuazione della stessa, gli Stati contraenti devono infatti scegliere una di queste due opzioni: o aumentano le risorse destinate alla creazione di impianti di depurazione e all'impiego di energie pulite; ovvero accettano di ridurre i propri piani di sviluppo industriale.

Tali tensioni sono bene evidenziate dal recesso degli Stati Uniti, ad opera dell'amministrazione Trump, dal citato Accordo di Parigi. L'Accordo è stato infatti sottoscritto sotto la presidenza di Obama. Trump ha tuttavia dichiarato, subito dopo il suo insediamento alla Casa Bianca, che l'Accordo appariva contrario agli obiettivi di sviluppo economico degli Stati Uniti, dal momento che la sua applicazione avrebbe avuto effetti negativi sul piano occupazionale e che, pertanto, gli Stati Uniti cessavano, con efficacia immediata, di dare allo stesso attuazione<sup>51</sup>. Il recesso statunitense dall'Accordo di Parigi di fatto rende evidente che la scelta tra sviluppo economico e pro-

---

di 2° C rispetto ai livelli preindustriali o, almeno, di 1,5° C. In pratica l'Accordo stabilisce un doppio parametro, sul presupposto che quello più ambizioso sia praticamente impossibile da raggiungere.

<sup>50</sup> Le parti, ogni cinque anni, determinano i contributi che intendono conseguire. Ogni successivo contributo deve rappresentare un progresso rispetto al precedente e deve corrispondere al livello più elevato possibile (v. T. Scovazzi, *Il Trattato sul clima*, in *Il libro dell'anno del diritto*, Milano, 2017).

<sup>51</sup> È opportuno riportare lo stralcio rilevante della dichiarazione: «As President, I can put no other consideration before the wellbeing of American citizens. The Paris Climate Accord is simply the latest example of Washington entering into an agreement that disadvantages the United States to the exclusive benefit of other countries, leaving American workers – who I love – and taxpayers to absorb the cost in terms of lost jobs, lower wages, shuttered factories, and vastly diminished economic production. Thus, as of today, the United States will cease all implementation of the non-binding Paris Accord and the draconian financial and economic burdens the agreement imposes on our country. This includes ending the implementation of the nationally determined contribution and, very importantly, the Green Climate Fund which is costing the United States a vast fortune» (il testo integrale è consultabile al sito: <<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord>>). È peraltro dubitabile che gli Stati Uniti possano ritenersi svincolati dagli obblighi imposti dall'Accordo di Parigi prima del 4 novembre 2020 (v. sul punto M. GERVASI, *Sulla responsabilità degli Stati Uniti per la violazione degli obblighi previsti dall'Accordo di Parigi sul cambiamento climatico in seguito alla dichiarazione di recesso*, in *Liber amicorum Angelo Davì*, cit., vol. III, p. 1457 ss.).

tezione dell'ambiente finisce tuttora per dipendere dalle opzioni individuali dei singoli Stati, i quali, possono decidere di attribuire prevalenza al primo, a scapito del secondo.

D'altro canto, anche la prassi giudiziaria internazionale si è sovente mostrata non particolarmente sensibile alle istanze ambientali. Non è questo il luogo idoneo per ripercorrere l'articolata evoluzione giurisprudenziale in materia. I temi ambientali sono stati comunque presentati in varie occasioni davanti alle istituzioni giudiziarie internazionali, senza, spesso, presentare un particolare rilievo rispetto alla decisione finale<sup>52</sup>.

Insomma, nelle situazioni nelle quali il diritto del commercio internazionale è entrato in conflitto con la tutela dell'ambiente sono, in genere, le ragioni della seconda ad essere risultate recessive. Questo stato di cose rafforza un po' la sensazione che la tutela dei valori collettivi, non trovando più soddisfazione nella cooperazione internazionale, rimanga nelle mani del singolo Stato.

#### 6. Segue: *la pandemia e i rischi connessi per la tenuta dell'Unione europea.*

Da ultimo, tra le cause di contrazione della globalizzazione va certamente annoverato lo scoppio della pandemia provocata dal morbo che causa la malattia SARS-CoV2, più comunemente noto come Coronavirus<sup>53</sup>.

Il punto, ovviamente, non è il virus in sé, ma le politiche poste in essere

<sup>52</sup> Ad esempio è noto il caso c.d. ormoni, nel quale le posizioni contrapposte di Stati Uniti ed Unione europea hanno condotto il panel istituito nell'ambito dei meccanismi di risoluzione delle controversie ad adottare un approccio contrario all'introduzione, nell'ambito del commercio internazionale, del c.d. principio precauzionale (*European Communities-Measures concerning Meat and Meat Products (Hormones-Complaint by Canada)*, Report of the Panel, WT/DS48/R/CAN). In dottrina v. M.P. BELLONI, *Nel limbo degli OGM: tra divergenze interpretative e disciplinari, alla ricerca di un Accordo tra Stati Uniti e Unione europea. È questione di etichetta, ma anche di etica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2006, p. 129 ss.; S. POLI, *La controversia sugli organismi geneticamente modificati tra obblighi OMC e competenza comunitaria*, Napoli, 2008.

<sup>53</sup> I positivi al virus sono attualmente tre milioni, localizzati in varie parti del mondo. Verosimilmente si tratta di un dato sottostimato, a causa del fatto che molti malati sono asintomatici e che la politica indicata dall'Organizzazione mondiale della salute, al fine di razionalizzare l'uso dei laboratori di analisi e dei test disponibili, suggerisce di fare il test solo in caso di sospetto di contagio (*Laboratory Testing Strategy Recommendations for COVID-19. Interim Guidance*, 22 marzo 2020, consultabile online al sito: <[https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331509/WHO-COVID-19-lab\\_testing-2020.1-eng.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331509/WHO-COVID-19-lab_testing-2020.1-eng.pdf)>).

dai governi per fronteggiarlo<sup>54</sup>. Al riguardo si possono verosimilmente distinguere due modelli che sono stati posti in essere dagli Stati per affrontare l'epidemia. Il primo è quello posto in essere dalla Corea del Sud. Questo paese, pur con una popolazione molto più ristretta di quella della Cina (Stato nel quale si è sviluppato il primo focolaio del virus), si è trovato, ad un certo punto, ad essere il secondo paese al mondo per numero di contagi. Il governo coreano ha quindi deciso di attuare una sorta di sorveglianza di massa della popolazione. Nella specie, tramite strumenti elettronici venivano ricostruiti i movimenti dei soggetti risultati positivi al virus. Ciò era reso possibile dal livello altamente tecnologico del paese: ogni volta che veniva individuato un nuovo soggetto portatore, venivano ricostruiti i movimenti delle due/tre settimane antecedenti, attraverso il tracciamento delle transazioni finanziarie effettuate tramite carte di credito (l'uso del contante è estremamente limitato in questo paese), dei dati desumibili dalle cellule telefoniche (ogni cittadino possiede mediamente due cellulari), dei filmati delle telecamere di sorveglianza (le telecamere sono così capillari da consentire di tracciare, ogni nove secondi, la posizione di un individuo). Una volta ricostruiti i movimenti di ogni soggetto positivo, venivano sottoposti al test tutti coloro che con questo erano entrati in contatto e, in ipotesi affermativa, successivamente isolati.

In Cina, dopo il periodo di chiusura, al fine di garantire un graduale ritorno alla normalità, è stato adottato un modello finanche più invasivo della sfera personale. Nella specie, tutti gli abitanti sono stati obbligati ad installare una specifica *app* sul proprio cellulare. Questo *software*, tramite un algoritmo, calcola la probabilità di contagio di ciascuno sulla base di determinati parametri, quali gli spostamenti, i luoghi frequentati, la sintomatologia e i contatti sociali. Sulla base di questi elementi, lo strumento assume una colorazione diversa a seconda della rischiosità del soggetto (rosso: obbligo di quarantena; giallo: libertà di movimento limitata; verde: libertà di accesso). In occasione di ogni ingresso in un luogo pubblico ovvero in caso di fermo per strada, viene chiesto all'interessato di mostrare la colorazione della *app* sul proprio cellulare e, sulla base di questo riscontro,

---

<sup>54</sup> È bene porre in rilievo che, secondo alcuni studi, vi sarebbe finanche un nesso tra deterioramento dell'ambiente e l'emersione di nuovi agenti patogeni dapprima sconosciuti ovvero la loro trasmissione a specie diverse da quelle nelle quali essi hanno trovato origine (v. S. SHAH, *Contre le pandémie, l'écologie*, in *Le Monde diplomatique*, marzo 2020, pp. 1 e 21). Se così fosse, i rischi c.d. "esogeni" al processo di globalizzazione, anche se apparentemente slegati, potrebbero finanche rivelare intime connessioni: non è pertanto un caso se tutti e tre i fenomeni considerati appaiono antitetici, in questo momento storico, rispetto all'attuale stadio di sviluppo del commercio internazionale.

viene consentita o negata la possibilità di entrare in un dato luogo, servirsi dei mezzi pubblici, uscire per le necessità personali.

Entrambi i modelli non appaiono agevolmente replicabili nei paesi occidentali, che abitualmente presentano un elevato livello di garanzia della privacy, un uso del contante ancora piuttosto diffuso e, infine, una minore invasività delle tecnologie di ripresa visiva<sup>55</sup>.

Per la verità, l'art. 23, del GDPR<sup>56</sup>, consentirebbe di introdurre limitazioni alla tutela dei dati personali per finalità di tutela della salute pubblica, a patto che queste siano necessarie e proporzionate rispetto all'obiettivo. Pertanto, pur con determinate cautele, si può pensare di provvedere a tracciare gli spostamenti dei soggetti che si trovano in aree a rischio o a forte concentrazione di contagi<sup>57</sup>. Mentre ciò che risulterebbe scarsamente accettabile sarebbe una sorveglianza globale di tutta la popolazione, come è stato fatto nei paesi sopra indicati<sup>58</sup>. Con la conseguenza che alla possibilità di introdurre siffatte limitazioni alla tutela dei dati personali si potrà verosimilmente fare ricorso, una volta cessata l'emergenza più acuta, per evitare il ripetersi di nuovi focolai<sup>59</sup>.

<sup>55</sup> V. le riflessioni di Y. NOAH HARARI, *Il mondo dopo il virus*, in *Internazionale*, 27 marzo 2020, p. 18 ss. e di J. WON SONN, *I limiti del modello coreano*, ivi, p. 29 s.

<sup>56</sup> Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in GUUE L 119, 4.5.2016, p. 1-88.

<sup>57</sup> La Regione Lombardia ha recentemente lanciato una app, denominata 'allertaLOM', attraverso la quale viene monitorato l'andamento dell'epidemia rispondendo ad un questionario volontario (M. PROVERBIO, *Bilanciare privacy, economia e salute*, in *Il Sole 24 ore*, 5 aprile 2020, p. 13).

<sup>58</sup> Secondo G. DELLA MORTE, *La tempesta perfetta COVID-19, deroghe alla protezione dei dati personali ed esigenze di sorveglianza di massa*, consultabile online al sito <<http://www.sidiblog.org/2020/03/30/la-tempesta-perfetta-covid-19-deroghe-alla-protezione-dei-dati-personali-ed-esigenze-di-sorveglianza-di-massa/>>, le eventuali misure di sorveglianza dovrebbero rispondere ai seguenti criteri: *formalità*: le interferenze devono essere previste da una base giuridica variamente intesa; *indispensabilità*: le interferenze devono essere necessarie nel quadro di una società democratica; *finalità*: le interferenze devono corrispondere allo scopo di protezione della salute; *tassatività*: le interferenze devono essere specificate nel modo più dettagliato; *temporalità*: le interferenze devono indicare il periodo di vigenza; *impugnabilità*: le interferenze devono essere contestabili in qualche forma; *proporzionalità*: le interferenze non devono mai essere eccessive rispetto allo scopo perseguito.

<sup>59</sup> Il modello oggi in procinto di essere attuato in Italia si basa essenzialmente sulla volontarietà degli utenti e sulla circostanza che i dati vengono raccolti tramite *bluetooth* (quindi, rilevando solo i contatti intervenuti tra dispositivi mobili vicini, senza ricorrere a meccanismi di geolocalizzazione, normalmente esclusi per effetto del regolamento n. 2018/302 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 febbraio 2018, recante misure volte a im-

Al momento, al fine di evitare che la crisi peggiori ulteriormente, si è preferito, nei paesi occidentali maggiormente esposti al contagio, procedere ad inviti a restringere i movimenti personali. Fino ad arrivare a veri e propri blocchi, chiusure e confinamenti (*lockdown*). La libertà di movimento, poi, oltre che su un piano locale, è stata limitata anche a livello internazionale: l'Unione europea, che pure su questa libertà fonda uno dei pilastri del mercato interno, ha invitato gli Stati membri a restringere gli accessi da paesi terzi per un periodo di almeno trenta giorni<sup>60</sup>. Inoltre, diversi Stati membri hanno, nei loro rapporti reciproci, sospeso l'applicazione dell'Accordo di Schengen, che come è noto consente l'eliminazione delle frontiere interne all'area.

Questa tecnica, seppure apparentemente maggiormente garantista delle libertà personali, finisce, invero, per risultare finanche più costrittiva della prassi seguita dal governo coreano. Essa, inoltre, produce serie conseguenze sul funzionamento del sistema economico, al punto che si calcola che la recessione probabile per l'anno in corso si aggirerà, nei paesi maggiormente colpiti, intorno al 10% del PIL annuo<sup>61</sup>.

È evidente, a questo punto, che occorran misure di sostegno dell'economia. A tal fine, con una comunicazione congiunta, le istituzioni europee hanno sospeso l'applicazione del Patto di stabilità e di crescita<sup>62</sup>. Come è noto si tratta dello strumento che consente di monitorare i bilanci degli Stati e di evitare i disavanzi eccessivi. In concreto la Commissione si è impegnata ad invitare il Consiglio a fare uso di tutta la flessibilità possibile nell'applicazione di detto strumento<sup>63</sup>. Tale sospensione, per funzionare

---

pedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE).

<sup>60</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council COVID-19: temporary restriction on non-essential travel to the EU*, Brussels, 16.3.2020 COM(2020) 115 final.

<sup>61</sup> Questo è la stima prevista per l'Italia e per i paesi dell'eurozona. Tuttavia, secondo talune previsioni, la flessione del PIL di taluni Stati extraeuropei particolarmente colpiti sarebbe addirittura del 25% (così, in particolare, potrebbe accadere negli Stati Uniti: v. M. MINNENNA, *Coronavirus Bond: ecco l'alternativa*, in *Il Sole 24 ore*, 5 aprile 2020, p. 1).

<sup>62</sup> Siffatta misura era già stata auspicata da B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus: rileggendo la Costituzione italiana*, in *federalismi.it*, n. 6/2020, p. IV ss., IX.

<sup>63</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup*, Brussels, 13.3.2020 COM(2020) 112 final, p. 10 s.

efficacemente, deve essere accompagnata da una deroga alle regole sugli aiuti di Stato. E difatti, nella medesima comunicazione si è deciso di non perseguire gli Stati membri per gli aiuti che questi erogheranno a favore delle imprese per sostenerle a causa delle perdite subite per effetto della chiusura coatta<sup>64</sup>.

La Banca centrale europea, dal canto suo, ha lanciato un massiccio piano di acquisto titoli, dell'importo complessivo di settecentocinquanta miliardi di euro (denominato PEPP, *Pandemic Emergency Purchase Programme*)<sup>65</sup>. Non sono noti tutti i dettagli tecnici del piano, ma se traiamo spunto dal comunicato stampa diffuso in data 18 marzo 2020<sup>66</sup> e dalle analoghe operazioni monetarie condotte dall'Istituto di emissione durante la Presidenza Draghi, possiamo immaginare che esso implicherà l'acquisto sul mercato secondario di titoli di Stato e, probabilmente, anche di titoli privati, in modo da alleggerire il tasso di interesse che gli Stati e le imprese sono tenuti a pagare per finanziarsi sul mercato. A differenza dei piani OMT e QE lanciati nel 2012 e 2015, tuttavia, il piano attuale dovrebbe presentare una maggiore flessibilità, consentendo alla BCE di indirizzare gli acquisti verso gli Stati ed i settori che richiedono maggiori interventi<sup>67</sup>.

Infine, sono attualmente in corso di discussione ulteriori misure da parte del Consiglio. Nella specie l'Eurogruppo, in occasione di una riunione svolta in data 9 aprile 2020, ha deliberato talune azioni, le quali necessitano tuttavia ancora di ricevere implementazione attraverso ulteriori misure di attuazione<sup>68</sup>.

Tra queste meritano, tuttavia, di essere ricordate il sostegno alla proposta della Commissione europea di istituire un fondo per l'erogazione di prestiti

<sup>64</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank*, cit., p. 9 s.

<sup>65</sup> Secondo certi calcoli, questa misura potrebbe consentire all'Italia di ottenere fino a duecentoventi miliardi di euro tramite acquisto sul mercato secondario di buoni del tesoro (v. C. COTTARELLI, *Dalla Bce un aiuto da 220 miliardi all'Italia. Ecco perché non c'è soluzione fuori dall'UE*, in *La Stampa*, 28 marzo 2020, p. 10).

<sup>66</sup> *ECB announces € 750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, consultabile al sito <[https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318\\_1~3949d6f266.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_1~3949d6f266.en.html)>.

<sup>67</sup> V. L. LIONELLO, *La BCE nella tempesta della crisi sanitaria*, reperibile online al sito: <<http://www.sidiblog.org/2020/03/28/la-bce-nella-tempesta-della-crisi-sanitaria/>>.

<sup>68</sup> V. il comunicato stampa della riunione (*Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, consultabile al sito: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>>).

agli Stati membri per aiutarli a fare fronte all'aumento della spesa pubblica per fronteggiare gli effetti sociali ed economici dell'epidemia. Detto fondo, denominato SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*)<sup>69</sup>, graverà sul bilancio europeo e sarà sostenuto attraverso l'emissione di bond da parte della Commissione europea, con la garanzia, per almeno il 25% del totale dell'emissione, degli Stati membri della zona euro<sup>70</sup>. In sostanza, esso consentirà agli Stati membri che vi faranno ricorso di reperire risorse ad un tasso di interesse più conveniente di quello offerto dal mercato; a patto, tuttavia, che le risorse così reperite vengano indirizzate solo al superamento delle conseguenze sociali ed economiche dell'epidemia.

Più complessa appare, invece, l'introduzione di forme di effettiva condivisione del debito. Un primo passo in questa direzione è stato fatto con l'allentamento delle condizioni previste per l'accesso al MES. Nella specie, sempre in occasione dell'Eurogruppo del 9 aprile 2020, è stato deciso che gli Stati contraenti potranno fare ricorso a risorse pari al 2% del rispettivo PIL, a condizione che queste vengano utilizzate per finanziare "spese mediche dirette o indirette"<sup>71</sup>.

Maggiormente articolata risulta, infine, la possibilità di introdurre degli strumenti di debito comuni o, come si suol dire, dei coronabond: detto

---

<sup>69</sup> Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19, Bruxelles, 2 aprile 2020, COM (2020) 139 final, 2020/0057 (NLE).

<sup>70</sup> La Commissione ha per ora avanzato una proposta di regolamento utilizzando, quale base giuridica, l'art. 122, par. 2, TFUE: detta disposizione, come è noto, consente al Consiglio di concedere un'assistenza finanziaria allo Stato membro che «si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo». In realtà, è stato correttamente osservato che una diversa base giuridica consentirebbe di dare vita ad un fondo a carattere permanente per fronteggiare situazioni analoghe che potessero verificarsi in futuro. In questo caso, le disposizioni di riferimento potrebbero essere rappresentate dalle disposizioni contenute nel titolo XVIII del TFUE (concernente la Coesione economica, sociale e territoriale) ed in particolare negli articoli 174 e 175, generalmente utilizzati per la creazione di fondi strutturali. V. R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da COVID-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?* e F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla pandemia COVID-19 (SURE): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, entrambi i contributi sono pubblicati in [www.sidilog.org](http://www.sidilog.org).

<sup>71</sup> V. il *Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic*, cit., punto 16: «The only requirement to access the credit line will be that euro area Member States requesting support would commit to use this credit line to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention related costs due to the COVID 19 crisis».

progetto, che allo stato appare di difficile realizzazione, si baserebbe su un'emissione di titoli europei garantiti dai vari Stati membri dell'eurozona. In concreto, il risultato pratico sarebbe quello di abbassare i tassi di interesse dei paesi più indebitati, mentre, verosimilmente, porterebbe ad un livello più elevato quelli dei paesi del nord Europa, che hanno un debito pubblico più contenuto e dispongono, conseguentemente, di maggiori margini di manovra.

In sintesi, diversi diritti che costituiscono il portato stesso della globalizzazione economica e che eravamo ormai abituati a considerare acquisiti, sono ora fortemente compressi o, comunque, sospesi. La libertà di circolazione, la libertà di impresa, le politiche economiche maggiormente orientate a favore degli investimenti produttivi piuttosto che verso quelli sociali, sono dogmi oggi fortemente messi in discussione. È presto per dire se l'impatto sarà tale da determinare un'effettiva rinuncia a valersi di detti diritti, ma certamente la deroga, pur se temporalmente limitata, appare incisiva. Dipenderà, poi, dall'azione dei governi cercare di circoscriverne l'impatto ed eventualmente rivedere in futuro l'assetto raggiunto negli anni scorsi.

## 7. *Notazioni conclusive*

Come è evidente da quanto descritto nei paragrafi precedenti, il processo di globalizzazione sta ora affrontando una fase regressiva.

Questo è dovuto ad una pluralità di fattori, tanto intrinseci, quanto esterni al processo stesso. Verosimilmente si trattava di un processo già in atto da alcuni anni, ma che, tuttavia, ha ricevuto una forte accelerazione dalla recente epidemia di Covid-19.

Difficile prevedere in che misura la globalizzazione ne riuscirà mutata. Certamente, allo stato, vari elementi sembrano deporre, nell'immediato presente, a favore di un ritorno dello Stato nel governo dei processi economici: non solo perché rinascono, finanche all'interno dell'Unione europea, i confini nazionali. Ma anche e soprattutto perché di fatto, la globalizzazione non ha finora consentito la creazione di strumenti idonei a far valere i diritti sociali e i valori collettivi alla stessa stregua e con la stessa efficacia di quelli economici.

Di fatto, anche la pandemia, ha reso evidente l'inesistenza di obiettivi economici realmente condivisi, finanche tra paesi fortemente aggregati, quali sono appunto gli Stati membri dell'Unione europea. Dal momento che sia la gestione della fase della pandemia, sia la fase della ricostruzione richiederà l'adozione di misure a carattere sociale alle categorie maggior-

mente colpite, sarà verosimilmente ogni singolo Stato che dovrà farsi portatore delle varie istanze ed essere in grado di contemperarle.

Nell'evoluzione di detto processo possiamo probabilmente identificare, almeno da un punto di vista temporale, due fasi. Nella prima, allorché l'epidemia è in corso, lo Stato dovrà intervenire pesantemente nella gestione del sistema industriale ed economico, spingendo le imprese a riconvertire la propria produzione verso i prodotti necessari alla gestione dell'epidemia (mascherine, dispositivi medici, disinfettanti, ecc.). Sarebbe infatti impensabile gli Stati eroghino aiuti 'a pioggia', come in genere avveniva in passato, senza controllare in quale misura gli stessi siano usati per creare un indotto economico nei settori sensibili<sup>72</sup>.

Detta fase sarà inoltre caratterizzata dall'adozione di provvedimenti a carattere sociale (erogazione di sussidi sociali e aiuti per la riconversione industriale) che determinerà un vertiginoso aumento del debito pubblico. Le misure assunte nel contesto della crisi economica e finanziaria del 2008 erano caratterizzate da una crescente ed invasiva supervisione delle istituzioni sovranazionali. Al contrario, le misure che occorrono ora sono soprattutto di natura sociale. In sostanza, la vera novità di questa prima fase, non è tanto nella temporanea regressione di taluni capisaldi del processo di globalizzazione quali la libera circolazione delle persone e la libertà di impresa, quanto piuttosto nel ritorno dello Stato quale soggetto attivo nella conduzione della politica economica. Occorre, infatti, fare ricorso a strumenti che nessuna istituzione sovranazionale, nella fase di attuale evoluzione dell'ordinamento internazionale, è in grado di assicurare. La fase economica che stiamo vivendo è quindi caratterizzata dal ritorno dello Stato nel governo dell'economia, con la sostanziale differenza – rispetto a quanto a suo tempo ipotizzato dal Betti<sup>73</sup> – che questo si verifica per ragioni e per motivi completamente diversi da quelli che allora ispiravano l'illustre studioso<sup>74</sup>.

Molto più difficile è, invece, ipotizzare cosa avverrà nel lungo periodo. Al riguardo, sembra invero improbabile che si prospetti un ritorno ai confini nazionali ed una reale fine della globalizzazione. L'interconnessione dei sistemi economici, a causa della forte specializzazione e della conseguen-

---

<sup>72</sup> V.R. FRYDMAN, E.S. HELPS, *Insuring the Survival of Post-Pandemic Economies*, 23 marzo 2020, reperibile al sito <[www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org)>; M. MAZZUCATO, *Capitalism's Triple Crisis*, 30 marzo 2020, *ivi*.

<sup>73</sup> V. *supra* par. 1.

<sup>74</sup> A favore di un riacquisto di sovranità da parte degli Stati v. già, con riferimento alla precedente crisi economica, G. GRASSO, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Napoli, 2012, spec. 85 ss., 145 ss.; SOMMA, *Sovranismi*, *cit.*, p. 134 ss.

temente distribuzione su scala globale dei meccanismi produttivi, renderà di fatto impossibile un effettivo ritorno al periodo antecedente alla globalizzazione<sup>75</sup>. È però credibile che il processo regressivo che era in corso prima dello scoppio dell'epidemia, che già stava conducendo ad un profondo ripensamento del neoliberismo e ad una revisione dei meccanismi distributivi, non si arresterà<sup>76</sup>. In altri termini, la pandemia è stata solo un acceleratore, ma l'impatto non sarà tale da mutare gli eventi già in corso di svolgimento. È infatti verosimile pensare che l'aggravarsi dell'emergenza ambientale e la stessa crisi del neoliberismo e delle sue 'promesse mancate'<sup>77</sup> indurranno gli Stati a perseguire modelli meno aggressivi di sviluppo economico.

---

<sup>75</sup> R. ARMSTRONG, *Coronavirus is a Global Crisis, not a Crisis of Globalization*, reperibile sul sito del *Financial Times*, [www.ft.com](http://www.ft.com)

<sup>76</sup> D. RODRIK, *Will COVID-19 Remake the World?*, reperibile sul sito [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org): «In short, COVID-19 may well not alter – much less reverse – tendencies evident before the crisis. Neoliberalism will continue its slow death. Populist autocrats will become even more authoritarian. Hyper-globalization will remain on the defensive as nation-states reclaim policy space. China and the US will continue on their collision course. And the battle within nation-states among oligarchs, authoritarian populists, and liberal internationalists will intensify, while the left struggles to devise a program that appeals to a majority of voters».

<sup>77</sup> M.R. FERRARESE, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Bologna, 2017.