

Il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale nel tempo delle crisi multiple: «*A New Bretton Woods moment*»?^{*}

Andrea Magliari

SOMMARIO: 1. Introduzione: «*A crisis like no other calls for recovery like no other*». – 2. Stato, economia e globalizzazione. – 3. Il FMI e la Banca mondiale: dagli accordi di Bretton Woods al «*Washington consensus*». – 4. Il declino negli anni precedenti alla crisi economico-finanziaria. – 5. La crisi economico-finanziaria e le risposte delle istituzioni globali tra continuità e discontinuità. – 6. La risposta alla crisi pandemica: il «rifugio nello Stato» in un'epoca di «post-globalizzazione». – 7. Le istituzioni della post-globalizzazione: «*A New Bretton Woods moment*»?

1. *Introduzione: «A crisis like no other calls for recovery like no other»*

Per il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale, la pandemia da Covid-19 ha rappresentato «*A crisis like no other*»¹. Lo certificavano alcune stime diffuse nel 2020, in piena crisi pandemica, dalle due organizzazioni internazionali². La prima riguardava la povertà: la crisi sanitaria rischiava di portare circa 90 milioni di persone in grave stato di bisogno; la seconda era riferita al PIL mondiale, che, nel solo 2020, avrebbe subito una contrazione di oltre 4 punti percentuali, il peggior crollo annuale dalla Grande Depressione; infine, rispetto alle aspettative di crescita pre-pandemica, si stimava una contrazione del PIL mondiale di 11 trilioni nel biennio 2020-21 e di 28 trilioni nel 2020-25.

^{*} Il presente contributo è stato elaborato nell'ambito di una ricerca collettiva in tema di rapporti fra Stato ed economia, finanziata dall'IRPA e coordinata dai professori Sveva Del Gatto e Marco Macchia.

¹ IMF Annual Report 2020, «*A Year like no other*».

² IMF and World Bank Annual Meeting 2020. Si v. altresì il discorso inaugurale della Direttrice del Fondo monetario internazionale, Kristalina Georgieva, «*We Must Take the Right Actions Now!*» - *Opening Remarks for Annual Meetings Press Conference*, Washington, D.C., 14 ottobre 2020.

In quello stesso anno ammontavano, invece, a 12 trilioni di dollari le misure di sostegno fiscale complessivamente messe in campo da banche centrali e governi nazionali per fronteggiare le conseguenze negative della pandemia. Si ricorderà, infatti, che, fino a tutto il 2021, il nuovo debito pubblico è stato acquistato in modo massiccio dalle banche centrali di tutto il mondo a tassi di interesse molto bassi; inoltre, a partire dal 2020, con uno sforzo proseguito negli anni successivi, il Fondo monetario internazionale (FMI) ha erogato finanziamenti straordinari per oltre 250 miliardi di dollari a sostegno di 93 paesi in difficoltà nell'ambito di quello che, come ha dichiarato lo stesso FMI, ha rappresentato il più ampio numero di paesi beneficiari di assistenza in un periodo specifico³.

Come noto, tali interventi – combinati alla eccezionale risposta «politica» alla pandemia e alle diverse misure di rilancio dell'economia⁴ – hanno portato, già nell'anno successivo, a una revisione delle prime previsioni e a una graduale ripresa della crescita globale a partire dal 2021, con un incremento più deciso a partire dal 2023⁵.

Diversamente da quanto avvenuto in occasione della crisi economico-finanziaria del 2008-2009, una tale risposta è stata possibile (anche) grazie all'intervento tempestivo e concertato tra banche centrali, amministrazioni fiscali nazionali e istituzioni economiche internazionali.

Eppure, come è a tutti noto, ai timori legati alle possibili conseguenze macroeconomiche delle misure di sostegno straordinarie adottate negli anni della pandemia (crescita dei debiti pubblici e dell'inflazione; instabilità finanziaria globale) si sono andati assommando, a partire dal 2022, nuovi scenari di crisi a livello globale. Nell'età delle «policrisi»⁶, la crisi energetica, la crisi climatica, la guerra in Ucraina e i numerosi conflitti mondiali si accavallano senza soluzione di continuità alle precedenti crisi economico-sanitaria ed economico-finanziaria, sotto-

³ IMF Annual Report 2022, «*Crisis upon crisis*».

⁴ IMF Transcript of October 2020 World Economic Outlook Press Briefing, in cui si riconosce che «*The exceptional policy response, including the establishment of the European Union Recovery Fund and the use of digital technologies to provide social assistance, are powerful reminders that well-designed policies protect people and collective economic well-being*».

⁵ Cfr., in tal senso, il *World Economic Outlook*, aprile 2024, secondo cui «*Global growth, estimated at 3.2 percent in 2023, is projected to continue at the same pace in 2024 and 2025 (...). The pace of expansion is low by historical standards, owing to both near-term factors, such as still-high borrowing costs and withdrawal of fiscal support, and longer-term effects from the COVID-19 pandemic and Russia's invasion of Ukraine; weak growth in productivity; and increasing geoeconomic fragmentation*».

⁶ L'espressione – attribuita al filosofo e sociologo francese Edgar Morin, *Terra-Patria*, trad. it., Milano, 1994 – è stata più di recente utilizzata per descrivere l'accavallarsi delle diverse crisi del capitalismo dallo storico dell'economia A. Toozee, *L'anno del rinoceronte grigio. La catastrofe che avremmo dovuto prevedere*, trad. it., Milano, 2021.

ponendo il sistema economico, politico e istituzionale globale a uno «*stress test*» di inedita ampiezza e portata⁷.

Non è questa la sede per affrontare una riflessione compiuta su tali questioni: difetterebbe anzitutto la competenza dello stesso autore. Quanto appena osservato appare però particolarmente utile per inquadrare il tema, oggetto del presente contributo, del ruolo svolto dal FMI e dalla Banca mondiale nel contesto delle crisi globali del nuovo millennio.

Ci si propone, infatti, di verificare se, a fronte delle nuove sfide poste dalle crisi, sia o meno in atto un processo di ridefinizione dell'intelaiatura giuridico-istituzionale delle organizzazioni finanziarie internazionali e, con essa, della matrice ideologica neoliberista che ne connota, ormai da diversi decenni, l'azione⁸. Pur con la necessaria cautela suggerita dal rapido e imprevedibile evolversi degli scenari politico-economici mondiali, ci si domanda se i più recenti interventi delle due organizzazioni evidenzino un cambio di passo rispetto all'adesione ai principi del c.d. *Washington consensus* e, eventualmente, se siano sintomatici di un nuovo modo di intendere il ruolo dello Stato (e, più in generale, dei poteri pubblici) nell'economia.

Se, infatti, negli ultimi anni sembra essersi diffusa, anche nella dottrina giuridico-politica italiana, la chiara percezione di un «ritorno dello Stato»⁹ nell'economia, si deve d'altro canto constatare come tale «ritorno» – ammesso che di ciò effettivamente si tratti¹⁰ – stia assumendo contorni, intensità e traiettorie assai variegate. I modi, gli strumenti e le logiche dell'intervento pubblico nell'economia variano notevolmente a seconda degli interessi, dei settori e dell'ordinamento

⁷ Come osserva lucidamente F. Fracchia, *Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere. Un quadro d'insieme*, in *Il dir. dell'economia*, 2023, 248, «siamo attestati su di una serie di confini instabili e critici, che scandiscono “tempi” e perimetrano “luoghi” in una cornice di grande e crescente complessità: stiamo vivendo un tornante della storia (siamo su di un confine, appunto) che ci consente di registrare la fine di una terribile pandemia; al contempo assistiamo a una grave crisi geopolitica, coeva all'avvento di un nuovo assetto internazionale e alla sempre più avvertita crisi climatica, che si configura come frontiera che inesorabilmente avanza; queste situazioni si accompagnano ad altre crisi complesse della attualità».

⁸ A. Comba (a cura di), *Neoliberalismo internazionale e global economic governance. Sviluppi istituzionali e nuovi strumenti*, Torino, 2013. Sulla necessità di tenere distinti i concetti di liberismo e di liberalismo (distinzione che la lingua italiana, diversamente da altre lingue, fa propria), cfr. in particolare B. Croce, *Etica e politica*, a cura di G. Galasso, Milano, 1994, ove si segnala come, ai fini della distinzione, «la difficoltà si scioglie col riconoscere il primato non all'economico liberismo ma all'etico liberalismo, e col trattare i problemi economici della vita sociale sempre in rapporto a questo». Da qui la critica crociana al liberismo, non in quanto metodo o pratica economica espressione della libera iniziativa privata, ma per la sua pretesa di elevare i principi dell'utilitarismo a «regola e legge suprema della vita sociale». Sul concetto e sull'evoluzione storica del neoliberalismo, cfr., *ex multis*, D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, 2005; P. Dardot, C. Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, 2009, trad. it. *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, Roma, 2013.

⁹ Per tutti, G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022.

¹⁰ Ci sembra invero opportuno chiedersi – con, tra gli altri, P. Gerbaudo, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, Milano, 2022 – se effettivamente lo Stato se ne sia mai davvero andato, ossia se, più propriamente, negli anni della globalizzazione e della diffusione dell'ideologia neoliberista il suo ruolo fosse semplicemente meno visibile o riconoscibile.

volta per volta considerati. Più evidenti appaiono, ad esempio, le novità allorché si guardi, dalla prospettiva dell'Unione europea¹¹ e degli Stati che la compongono, ai temi della tutela dell'ambiente e della lotta al cambiamento climatico ovvero alla riemersione, sotto nuove vesti, della politica industriale e della programmazione economica¹².

Ma può dirsi la stessa cosa allorché si considerino altri obiettivi, altri settori di mercato o altri ordinamenti? Circoscrivendo l'ambito della nostra indagine allo «spazio giuridico globale» (che – come noto – vero e proprio ordinamento *non* è), come impattano le crisi multiple del nostro tempo sulle funzioni e sul ruolo delle istituzioni economiche internazionali? È possibile identificare, anche a questo livello, un'oscillazione del pendolo nella direzione di un ruolo più marcato dell'intervento pubblico nel mercato, di una rinnovata consapevolezza circa la centralità dello Stato nei processi economici e di un ripensamento delle dottrine macroeconomiche che stanno al cuore dei processi di globalizzazione? E, in quest'ultima prospettiva, siamo realmente di fronte a una crisi della globalizzazione per come l'abbiamo intesa sinora e, con essa, a una crisi delle istituzioni economiche internazionali?

Nel tentativo di fornire un qualche spunto utile alla riflessione su tali interrogativi, questo scritto si articola come segue. L'analisi muove dagli studi che, specie in ambito giuridico ed economico, hanno contribuito a definire quello che sinora abbiamo (ri-)conosciuto come l'ordine giuridico del mercato globale e, con esso, i postulati teorici sottesi all'azione dei principali «vettori» della globalizzazione economica¹³, a partire dal compromesso di Bretton Woods e dalla svolta neoliberista

¹¹ Invita, ad esempio, alla cautela nel riconoscere un vero e proprio cambio di paradigma, pur intravedendo «un revival dello Stato interventista» post pandemia, M. Dani, *Costituzione economica e ordine materiale dell'economia nell'Unione europea: verso un interventismo post-politico?*, in *Giur. cost.*, 2022, 3025.

¹² Su questi sviluppi, *ex multis*, E. Bruti Liberati, *La strategia industriale europea tra intervento pubblico finalistico e dinamiche di mercato*, in *Riv. regolaz. mercati*, 2023, 252; Id., *Le politiche di decarbonizzazione e i loro riflessi sulla costituzione economica e sulla governance europea e nazionale*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 415.

¹³ La letteratura giuridica, economica e politologica sul punto è sterminata. Oltre alla letteratura volta per volta richiamata nel prosieguo dell'indagine, si v., *ex multis*, J.E. Stiglitz, *Making Globalization Work*, New York, 2007, trad. it. *La globalizzazione che funziona*, Torino, 2007; Id., *Globalization and its discontents*, New York, 2002, trad. it. *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Torino, 2002; Id., *Globalization and Its Discontents Revisited. Anti-Globalization in the Era of Trump*, New York, 2017, trad. it. *La globalizzazione e i suoi oppositori. Antiglobalizzazione nell'era di Trump*, Torino, 2018; S. Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World*, Cambridge, 1996, trad. it. *Chi governa l'economia mondiale?*, Bologna, 1998; D. Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far?*, Institute for International Economics, 1997; Id., *The Globalization Paradox*, New York, 2011, trad. it. *La globalizzazione intelligente*, Roma-Bari, 2011; A.M. Slaughter, *A New World Order*, Princeton University Press, 2004; M.B. Steger, *Globalization. A Very Short Introduction*, Oxford, 2013, trad. it. *La globalizzazione*, Bologna, 2016; J. Osterhammel, N.P. Peterson, *Storia della globalizzazione*, Bologna, 2005. Nella letteratura giuridica, cfr., pur nella estrema varietà di approcci e posizioni, S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, 2003; Id., *Oltre lo Stato*, Roma-Bari, 2006; Id., *Il diritto globale. Giustizia e democrazia oltre lo Stato*, Torino, 2009; Id., *Chi governa il mondo?*, Bologna, 2013; M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione. Diritto e diritti nella società transnazionale*, Bologna, 2000; Id., *Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni*, Bologna, 2002; J.-B. Auby, *La globalisation, le droit, l'État*, Paris, 2003; D. Zolo, *Globalizza-*

avviata negli anni Settanta del secolo scorso. Sulla scorta di tale cornice teorica, la ricerca prenderà successivamente in esame le principali misure adottate dal FMI e dalla Banca mondiale per rispondere, dapprima, alla loro crisi di legittimazione avvenuta verso la fine anni Novanta e, successivamente, al concatenarsi delle crisi economico-finanziaria ed economico-sanitaria, fino alle più recenti misure adottate nel contesto della crisi energetica e del conflitto in Ucraina.

Nel fare ciò, si cercherà altresì di mettere in luce il modo in cui gli interessi emersi dalle crisi «reagiscano» all'interno del quadro giuridico di regole e principi che connotano il *Washington consensus*, e quale sia il senso e la direzione complessiva degli interventi promossi dalle due organizzazioni internazionali. L'analisi delle «correzioni» – se tali possono essere effettivamente definite – all'agenda neoliberista consentirà, da ultimo, di svolgere alcune riflessioni sull'evoluzione del ruolo di tali istituzioni all'interno della *governance* economica globale.

2. *Stato, economia e globalizzazione*

Così come avvenuto nel corso della crisi finanziaria, anche nei primi anni della pandemia sembra essere prevalsa una narrazione politico-mediativa incline a considerare la crisi da Covid-19 come un punto di svolta epocale, un momento di cesura tra un prima e un dopo. Dal canto loro, le istituzioni finanziarie internazionali non sembrano essersi sottratte alla medesima retorica, probabilmente debitrice di una ormai ben radicata introiezione della teoria schumpeteriana della «distruzione creatrice». Come ebbe a rilevare l'economista austriaco, difatti, il processo evolutivo dell'economia capitalistica non solo rivoluziona incessantemente la struttura economica dall'interno, scompaginando gli equilibri dei mercati e creandone di nuovi, ma si spinge altresì a destrutturare e rimodellare qualunque aspetto che inerisca al mercato e al suo funzionamento, ivi comprese le intelaiature istituzionali e gli apparati amministrativi posti a governo dell'economia¹⁴.

zione. *Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, 2004; F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005; Id., *Lex mercatoria*, Bologna, 2016; B. Kingsbury, R.B. Stewart e N. Krisch, *The emergence of global administrative law*, in *Law and contemporary problems*, 2005, 3-4, 15 ss.; G. Della Cananea, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2009; G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria. Dinamiche del potere finanziario e crisi sistemiche*, Padova, 2011; F. Fracchia, *Sovranismi, globalizzazione e diritto amministrativo: sull'utilità di un approccio dialogante e a più dimensioni*, in *Federalismi.it*, n.17/2018; L. Casini, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, 2018; Id., *Global Administrative Law*, in *International Legal Theory: Foundations and Frontiers*, a cura di J.L. Dunoff e M.A. Pollack, Cambridge, 2019; R. Ferrara, *La globalizzazione e il diritto pubblico*, in *Federalismi.it*, 2023, 19.

¹⁴ J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, trad. it., Milano, 2001. In tale prospettiva, cfr. altresì P. Leon, *Il capitalismo e lo stato. Crisi e trasformazione delle strutture economiche*, Roma, 2014, spec. 11, ove si mette bene in luce come il capitalismo sia «un modo di essere delle società che non si distrugge nelle cri-

Occorre infatti considerare che, in fondo, capitalismo e Stato sono “creature coeve”, figlie entrambe dello stesso processo di modernizzazione, e legate l’una all’altra da un legame funzionale¹⁵. Tale legame, pur in qualche modo stabile, ha nondimeno assunto nel tempo significati tra loro profondamente diversi¹⁶: dal mercantilismo della prima età moderna all’ordine liberale classico, dai mutamenti intervenuti agli inizi del secolo scorso alla fase di (iper)globalizzazione economico-finanziaria, fino agli ulteriori sviluppi intervenuti in questi ultimi anni.

In quest’ottica, tra le numerose angolature da cui può guardarsi al fenomeno della globalizzazione¹⁷, particolarmente utile appare ai nostri fini quella che assume il fenomeno «non tanto come una vicenda “interna” del capitalismo, che modifica l’assetto e l’estensione delle relazioni economiche, bensì anche e soprattutto in quanto vicenda che esporta effetti significativi nella sfera istituzionale»¹⁸, come processo – cioè – che, assumendo una valenza prescrittiva, oltre che meramente descrittiva, segna il graduale passaggio del potere dagli Stati ai mercati¹⁹, inaugurando, sul finire degli anni Ottanta, un nuovo modo di intendere il ruolo dei pubblici poteri nell’economia.

si, ma evidentemente si trasforma e, una volta trasformato, dà luogo a una nuova cultura capitalistica e a nuovi rapporti tra i capitalisti e lo Stato, e tra gli stessi capitalisti».

¹⁵ M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., 20. Sulla continuità storica e ideologica tra Stato, capitalismo e dimensione mondiale dell’economia, cfr. per tutti l’opera in quattro volumi di I. Wallerstein, *The Modern World-System*, Berkeley, 2011.

¹⁶ Sul parallelismo tra epoche economiche ed epoche politiche, e segnatamente tra capitalismo e Stato moderno, si veda in particolare O. Hintze, *Wirtschaft und Politik im Zeitalter des modernen Kapitalismus*, 1929, nella trad. it. *Economia e politica nell’età del capitalismo moderno*, in Id., *Stato e società*, Bologna, 1980, 202, secondo il quale la nascita dello stato moderno e lo sviluppo tecnologico hanno rappresentato condizioni essenziali per il pieno spiegamento dello «spirito capitalistico» e, dunque, per il capitalismo moderno stesso. Mette bene in luce la profonda storicità del rapporto Stato – economia, B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, 2020, spec. 225.

¹⁷ Si veda, ad esempio, la nota definizione di globalizzazione proposta da A. Giddens, *Le conseguenze della modernità*, Bologna, 1994, secondo cui essa consiste nella intensificazione delle relazioni sociali mondiali che collegano tra loro località distanti, facendo sì che le vicende locali vengano influenzate da eventi lontani e viceversa. Analogamente, M.B. Steger, *La globalizzazione*, cit., 18 s., il quale ne mette in luce il carattere di «processo dinamico, anziché come condizione statica» di moltiplicazione, espansione, estensione, intensificazione e accelerazione delle relazioni sociali e degli scambi.

¹⁸ M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., 11. Sul liberismo come «principio e metodo di razionalizzazione dell’esercizio del governo – una razionalizzazione che obbedisce alla regola interna della massima economica», cfr. M. Foucault, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, nella trad. it. *Nascita della biopolitica. Corso al Collège de France (1978-1979)*, Milano, 2004, 262.

¹⁹ In questi termini si veda, in particolare, S. Strange, *Chi governa l’economia mondiale?*, cit., spec. 57. Così anche S. Battini, *La globalizzazione del diritto pubblico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2006, spec. 331 per il quale, per effetto della globalizzazione, «il diritto internazionale, un tempo separato dal diritto interno, tende invece a sovrapporsi ad esso: vi si intreccia, lo limita, lo condiziona. Entrambi, infatti, insistono sul medesimo oggetto, vale a dire l’esercizio della sovranità interna da parte delle autorità politiche statali».

Lungi dal realizzare la scomparsa dello Stato o la sua “definitiva” crisi²⁰, la globalizzazione sembra piuttosto sottendere una diversa interrelazione tra poteri pubblici e mercato, secondo un rapporto a «funzionalità invertita»²¹, in cui la razionalità economica finisce per plasmare l’ordine politico, le sue categorie giuridiche e le sue infrastrutture istituzionali²². Muovendo da tale ordine di idee, si deve allora ritenere che, anche nello spazio giuridico globale, il tema dei rapporti tra potere politico e potere economico non possa ridursi a mera contrapposizione tra forze opposte e in reciproco conflitto, dovendo piuttosto misurarsi con i molteplici percorsi attraverso cui si realizza, via via trasformandosi, la compenetrazione (o l’embricazione) tra Stato e mercato, tra istituzioni pubbliche e interessi economici privati²³.

A questa considerazione si lega anche l’idea secondo cui, a dispetto di ricostruzioni semplificanti piuttosto diffuse nei decenni passati, la presenza del pubblico nell’economia rappresenta in realtà una costante degli ordinamenti giuridici a fini generali, costituendo uno «stato di necessità dell’economia capitalistica, storicamente dimostratasi incapace di autogovernarsi secondo gli interni meccanismi del mercato, oltre che inidonea a garantire, da sola, uno sviluppo economico equilibrato e coordinato con il progresso civile e sociale»²⁴. Anche nel contesto della globalizzazione, dunque, «la regolazione pubblica persiste e mantiene notevole ampiezza e intensità, trovando anzi nuovi spazi nella dimensione

²⁰ Come noto, il tema della “crisi dello Stato” affiora già nei primi decenni del Novecento e, in particolare, nella celebre prolusione pisana del 1909 di S. Romano, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, poi pubblicata in *Riv. dir. pubbl.*, 1910, 2, 97 e in Id., *Oltre lo Stato*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1918, 10, 1-13, entrambi ripubblicati in A. Sandulli (a cura di), *Santi Romano: lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi costituzionali 1909-1925*, Macerata, 2023, 37 e 113; nonché in G. Capograssi, *Saggio sullo Stato*, 1918, ora in Id., *Opere*, vol. I, Milano, 1959, spec. 5 ss. Ma, come acutamente rileva V. Angiolini, *Sovranità e reciprocità (potere e libertà)*, in *Lo Stato*, 2016, 7, 42, più che di una crisi dello Stato, deve semmai parlarsi «di una crisi delle dottrine della sovranità» e di una continua trasformazione dello Stato e dell’adattabilità di quest’ultimo dinanzi ai diversi mutamenti storici. Sulla crisi delle dottrine della sovranità, si veda la lucida analisi di D. Quagliani, *La sovranità*, Roma-Bari, 2004.

²¹ M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., 14.

²² In argomento, P. Leon, *op. cit.*, 221 ss., il quale persuasivamente rileva come «la globalizzazione non elimina le strutture pubbliche, può limitarne il raggio d’azione e renderle servizievoli nei confronti dei capitalisti; poiché lo Stato è struttura originaria, più del capitalismo, può cambiare forma, ma non autodistruggersi».

²³ Sul superamento della dicotomia pubblico-privato, si v. in particolare S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2000, spec. 170; Id., *Le basi del diritto amministrativo*, VI ed., Milano, 2000, 70. Lo stesso A. mette altresì in luce l’affermazione di «ordinamenti globali dell’economia», come sintesi di un persistente ruolo dei pubblici poteri, nazionali e ultranazionali, e di una espansione della *lex mercatoria* (lo si veda in S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002; nonché in Id., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, 2016, spec. 46). Sottolinea inoltre l’opportunità di affrontare il tema dei rapporti tra Stato ed economia secondo la prospettiva della «commistione», a conferma del fatto che «i due termini non sono separabili, né contrapponibili, ma necessitano l’uno dell’altro e che dalla loro embricazione non può prescindere, per esplicitarsi appieno, l’iniziativa economica privata», S. Del Gatto, *Poteri pubblici, iniziativa economica e imprese*, Roma, 2019, 38.

²⁴ F. Galgano, *Diritto dell’economia*, in *Enc. Treccani del Novecento*, I suppl., 1989, *ad vocem*; nonché, più ampiamente, Id., *Le istituzioni dell’economia capitalistica*, Bologna, 1974. Sulla necessaria presenza di istituzioni pubbliche (efficienti) nell’economia, cfr. altresì l’economista statunitense D.C. North, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell’economia*, Bologna, 1997.

ultranazionale»²⁵. Così intesi, allora, i processi di globalizzazione non segnano affatto il venir meno dell'intervento pubblico nei fatti e nei rapporti economici, quanto semmai una continua ridefinizione del perimetro, degli strumenti, delle finalità, dei soggetti e, più in generale, delle coordinate teoriche della sua azione.

In questa dinamica – che pone il nostro diritto pubblico all'interno di una dimensione necessariamente plurale e dialettica²⁶ – due elementi sembrano, tra gli altri, giocare un ruolo essenziale. Il primo è costituito dalle crisi. Come noto, queste finiscono immancabilmente per rappresentare un momento di emersione di nuove istanze e interessi e, dunque, di (necessitato) ripensamento del ruolo dello Stato o, più generalmente, dei poteri pubblici all'interno delle relazioni sociali ed economiche²⁷. Il secondo è rappresentato dal ruolo delle istituzioni della globalizzazione, nella veste di agenti promotori e/o propagatori di tali trasformazioni su scala mondiale²⁸. Invero, pur configurabili come organizzazioni classiche di diritto internazionale, tali istituzioni hanno dato vita a un regime regolatorio²⁹ che trascende la sola dimensione dei rapporti inter-statali, per investire anche il sistema delle relazioni che si instaurano tra poteri pubblici e attori privati nell'ambito delle attività di governo dell'economia. Pur investendo raramente in modo diretto le amministrazioni nazionali e i privati, le politiche promosse da tali attori interven-

²⁵ M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, 40, ma si v. anche, Id., *Massimo Severo Giannini e l'intervento pubblico nell'economia*, in C. Franchini, L. Paganetto (a cura di), *Stato ed economia all'inizio del XXI secolo*, Bologna, 2002, spec. 133 ss. Sul punto, si v. già M.S. Giannini, *Disciplina dell'economia*, in *Enc. dir.*, vol. XIV, Milano, 1965, *ad vocem*, secondo cui «lo Stato, da quando esiste, "interviene" per disciplinare fatti economici mediante atti non normativi, per esempio, si direbbe oggi, mediante atti di indirizzo politico, provvedimenti amministrativi, atti negoziali privati, e così via. Anzi il discorso va ampliato: non solo lo Stato in senso proprio, ma qualsiasi organizzazione rappresentativa dell'ordinamento generale».

²⁶ L'invito a considerare il diritto (amministrativo, così come il diritto globale) in una dimensione necessariamente "dialogante" e a "più dimensioni" proviene da F. Fracchia, *Sovranismi, globalizzazione e diritto amministrativo: sull'utilità di un approccio dialogante e a più dimensioni*, cit., 9.

²⁷ Sulle crisi come momenti di oscillazione del pendolo tra Stato e mercato, A. Zoppini, *Diritto privato vs. diritto amministrativo (ovvero della ricerca dei confini tra Stato e mercato)*, in *Riv. dir. civile*, 2013, 515 ss., spec. 519, nonché, più di recente, S. Cassese, *La nuova costituzione economica*, in Id. (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2021, spec. 398, ove si osserva come la crisi pandemica, come quella precedente, «è la causa di un riordino dei rapporti tra Stato ed economia».

²⁸ Sul tema, S. Strange, *Chi governa l'economia mondiale?*, cit., ove FMI e Banca mondiale sono rappresentate come la *longa manus* del sistema capitalistico globale. Mette bene in luce la dimensione prescrittiva della globalizzazione, come processo che mira espressamente a unificare l'economia mondiale attraverso misure di natura giuridica e politica, P. Bourdieu, *Contre-feux 2. Pour un mouvement social européen*, Paris, 2001, trad. it. *Controfuochi 2. Per un nuovo movimento europeo*, Roma, 2001. A ciò si collega, tra l'altro, anche l'idea del mutato ruolo degli Stati che, da *policy makers*, divengono *policy takers*, meri attuatori di scelte assunte al di fuori di essi, vuoi da organi e organismi sovranazionali, transnazionali o internazionali, vuoi dalle forze del mercato. Sulla logica "reattiva" del diritto globale, come reazione a impulsi, stimoli e obiettivi provenienti dalla sfera privata, M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, cit., 138, riprendendo la distinzione tra logica "attiva" e «reattiva» delle istituzioni pubbliche tracciata da M. Damaska, *I volti della giustizia e del potere*, Bologna, 1991.

²⁹ S.D. Krasner (ed.), *International regimes*, London, 1983, per il quale i regimi internazionali sono definiti come «sets of implicit and explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actor expectations converge in a given issue-area».

gono, cioè, a conformare il ruolo dello Stato in rapporto alle organizzazioni sovranazionali e internazionali e, a cascata, il modo in cui i poteri pubblici si pongono in relazione alla regolazione dei processi economici³⁰. Come è stato efficacemente osservato, «il diritto internazionale sviluppa così la sua attitudine a penetrare dentro i confini degli Stati; si interessa meno dei rapporti fra governi, e si interessa più di come ciascun governo agisce dentro il suo territorio»³¹.

3. *Il FMI e la Banca mondiale: dagli accordi di Bretton Woods al «Washington consensus»*

Per comprendere a pieno le dinamiche evolutive più recenti conviene permettere alcuni brevi cenni sulle origini delle istituzioni di Bretton Woods e sulle loro successive trasformazioni³². Pur considerando in questa sede la sola dimensione internazionale del fenomeno, non sfuggirà come i tornanti evolutivi qui di seguito schematicamente tracciati abbiano costituito l'*humus* istituzionale e culturale all'interno del quale, nei singoli ordinamenti nazionali, si sono via via plasmati e ridefiniti gli equilibri tra poteri pubblici e mercati, tra razionalità politica e razionalità economica.

Come noto, si suole ricondurre la nascita della globalizzazione economica alla conferenza tenutasi all'indomani del secondo conflitto mondiale a Bretton Woods, nel New Hampshire (USA). I negoziati, guidati dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti, avevano portato le maggiori potenze economiche occidentali ad abbandonare le politiche protezionistiche e di svalutazione competitiva che ave-

³⁰ Come nota J.-B. Auby, *La globalisation, le droit, l'État*, cit., 115-116 « *la globalisation tend à modifier l'objet même du droit international public, la cible des règles qu'il sécrète. Cet objet, cette cible, sont de moins en moins exclusivement la régulation des relations entre les États au service de la paix et du développement, et de plus en plus la situation des citoyens, des entreprises et des autres organisations privées, dans un souci de protection de leurs droits vis-à-vis des États* ». In tema, altresì S. Battini, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, Milano, 2003; Id., *La globalizzazione del diritto pubblico*, cit., 345, ove si evidenzia che «se la fortuna degli Stati dipende dai mercati globali, le istituzioni globali che hanno la capacità di orientare quei mercati possono sfruttarne il potere per imporre agli Stati le regole globali».

³¹ S. Battini, *La globalizzazione del diritto pubblico*, cit., 331.

³² La letteratura sul punto è assai vasta. Limitandoci qui alla letteratura giuridica in lingua italiana, cfr. *ex multis* A. Comba, *Fondo monetario internazionale*, in *Enc. dir., Annali, IV*, Milano, 2011, *ad vocem*; Id. (a cura di), *Neoliberalismo internazionale*, cit.; A. Viterbo, *Fondo monetario internazionale e Banca mondiale*, *ivi*, 69 ss.; G. Adinolfi, *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, Padova, 2012; Ead., *Le recenti evoluzioni in seno al FMI tra crisi economico-finanziaria e processi di governance economica internazionale*, in *Dir. comm. internaz.*, 2011, 2, 271; S. Cafaro, *Il governo delle organizzazioni di Bretton Woods*, Torino, 2012; Ead., *La Banca mondiale*, in L.S. Rossi (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumenti di governo multilaterale*, Milano, 2006; S. Morettini, *Il Fondo monetario internazionale e le reti globali di regolatori finanziari*, in S. Battini (a cura di), *La regolazione globale dei mercati finanziari*, Milano, 293 ss. Per una ricostruzione in chiave storica dell'influenza esercitata dalle istituzioni economiche internazionali sulle economie degli Stati, più di recente, J. Martin, *The Meddlers. Sovereignty, Empire, and the Birth of Global Economic Governance*, Harvard, 2022.

vano contrassegnato il periodo tra le due guerre, e a porre le basi per la costruzione di un nuovo ordine economico internazionale fondato sul c.d. multilateralismo, sull'espansione del commercio internazionale, e su un sistema di cambi più stabile. Con l'obiettivo di ricostruire il sistema monetario e finanziario mondiale e di assicurare un ordinato sviluppo economico post-bellico, gli accordi di Bretton Woods davano vita al primo ordine monetario internazionale negoziato – in cui, cioè, i rapporti tra le valute degli Stati venivano disciplinati da un sistema cogente di norme contenute in accordi internazionali – e strutturato, in quanto basato, oltre che su un quadro di regole comuni, anche sulla previsione di forme istituzionalizzate deputate ad assicurare la cooperazione internazionale: appunto, il Fondo monetario internazionale (FMI) e la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (BIRS), poi confluita nel Gruppo della Banca mondiale³³.

Gli accordi di Bretton Woods segnavano, allora, il passaggio da un sistema liberista classico, di tendenziale astensione degli Stati dall'intervento sugli automatismi di mercato in ambito commerciale e monetario³⁴, a un modello di «capitalismo regolamentato», in cui la sovranità statale in materia monetaria e finanziaria veniva a essere parzialmente limitata da nuovi obblighi sanciti in trattati internazionali multilaterali e dall'azione di organizzazioni intergovernative. Con gli accordi di Bretton Woods si consacrava altresì il superamento del protezionismo autarchico, del nazionalismo economico e delle manipolazioni valutarie a scopo discriminatorio che avevano segnato i decenni tra le due guerre, per affermare un nuovo sistema politico ed economico mondiale fondato sull'universalismo e sul multilateralismo, a sua volta edificato sull'idea, di matrice liberale, secondo cui la pace e la collaborazione tra le nazioni costituiscono un presupposto indefettibile per la massima esplicazione delle libertà economiche e del commercio internazionale (e viceversa).

Sul piano delle politiche monetarie, al sistema del *gold standard* e alla libera fluttuazione valutaria si sostituiva un nuovo sistema di cambi fissi (in quanto legati al controvalore in oro del dollaro), ma aggiustabili, previa negoziazione con il FMI. Ne conseguiva che, per la prima volta, la sovranità monetaria degli Stati veniva sottoposta a un vincolo esterno e alle decisioni di un organismo internazionale formato dai rappresentanti dei paesi aderenti³⁵. Il Fondo assumeva poi una funzione di sorveglianza sulle politiche economiche, sui sistemi di cambio degli Stati, potendo intervenire a sostegno di questi ultimi in caso di squilibri temporanei nelle bilance dei pagamenti.

³³ A. Comba, *Fondo monetario internazionale*, cit., 535.

³⁴ Sul punto restano imprescindibili le pagine di K. Polanyi, *The Great Transformation*, New York, 1944, trad. it., *La grande trasformazione*, Torino, 2010.

³⁵ Sul punto, cfr. ampiamente U. Sacchetti, *Bretton Woods e i piani monetari internazionali*, Roma, 1947.

Al FMI era, inoltre, attribuito il compito di favorire la crescita equilibrata del commercio internazionale³⁶. Tale finalità era, in origine, posta espressamente in correlazione con quella di assicurare elevati livelli di occupazione e di reddito reale, come obiettivi primari della politica economica degli Stati. Liberando il sistema monetario internazionale dai vincoli del *gold standard*, si ambiva a sganciare il nuovo liberismo mondiale dall'austerità economica interna, promuovendo al contempo politiche di *welfare* a livello nazionale. A tali esigenze rispondeva altresì la mancata previsione di una disciplina espressa in materia di controlli sulla circolazione dei capitali e, di conseguenza, la conservazione in capo agli Stati di un ampio spazio di manovra in merito alla definizione di eventuali limiti e controlli alle movimentazioni transnazionali di capitali³⁷.

Si andava, in altre parole, delineando una cornice elastica di cooperazione internazionale, in grado di conciliare liberalizzazione del commercio e stabilità monetaria, limitando la piena sovranità degli Stati in materia monetaria, ma garantendo agli stessi un ampio spazio, privo di vincoli eteronomi, per perseguire i propri obiettivi in ambito socioeconomico, anche attraverso politiche di intervento pubblico in favore di sviluppo e occupazione³⁸. Tale spazio – si riteneva – non poteva soggiacere interamente alle leggi universali e astratte del mercato mondiale, ma doveva rimanere nelle prerogative dell'azione di governo statale, l'unica dotata di legittimazione democratica e in grado di porsi in sintonia con le specificità sociali, culturali, economiche e politiche di ciascun contesto nazionale³⁹.

Il quadro normativo risultante dagli accordi di Bretton Woods rifletteva in larga parte l'adesione dei paesi fondatori a una concezione dei rapporti tra Stato e mercato che, ampiamente debitrice del pensiero keynesiano, predicava la necessità di tenere insieme la stabilità monetaria, il commercio internazionale e gli obiettivi interni di politica economica⁴⁰. A Bretton Woods si tracciavano, cioè, le premesse teorico-istituzionali per la costruzione di un capitalismo internazio-

³⁶ Statuto FMI, art. I, lett. ii).

³⁷ Per J.M. Keynes, d'altronde, i flussi illimitati di credito internazionale avrebbero finito per imporre ai governi nazionali oneri eccessivi al fine di adeguare le proprie politiche economiche interne alla necessità di mantenere stabile il tasso di cambio della propria valuta.

³⁸ D. Rodrik, *La globalizzazione intelligente*, cit., 115.

³⁹ Come puntualmente osserva M. Dani, *Costituzione economica e ordine materiale dell'economia nell'Unione europea: verso un interventismo post-politico?*, cit., 3025, l'ordine di Bretton Woods, in quanto imperniato sull'autonomia fiscale e monetaria degli Stati membri e sulla esistenza di controlli sui movimenti di capitali, ha consentito di preservare il modello di interventismo democratico emerso in Europa nel secondo dopoguerra. In tema, diffusamente O. Chessa, *La costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016.

⁴⁰ Sull'originaria impronta keynesiana delle istituzioni di Bretton Woods, J.E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, cit. Per una storia dettagliata della Conferenza di Bretton Woods – oltre alla biografia di Keynes di R.F. Harrod, *The life of John Maynard Keynes*, London, 1951, trad. it., *La vita di J.M. Keynes*, Torino, 1965 – si rimanda alla fondamentale opera di R. Skidelsky, *John Maynard Keynes. Fighting for Freedom, 1937-1946*, New York, 2000.

nale regolamentato ovvero, per utilizzare la nota definizione di J.G. Ruggie, di un *embedded capitalism*: un ordine economico mondiale che «*unlike the economic nationalism of the thirties, it would be multilateral in character; unlike the liberalism of the gold standard and free trade, its multilateralism would be predicated upon domestic interventionism*»⁴¹.

Come noto, tale formula – che implicava, in buona sostanza, una non ingerenza delle istituzioni internazionali nelle politiche economiche, fiscali e monetarie dei paesi membri – entrò in crisi già a partire dagli anni Settanta del secolo scorso. L'equilibrio tra stabilità interna ed esterna delineato nel dopoguerra fu ben presto messo in discussione dall'abbandono del sistema dei cambi fissi e dall'aumento dell'inflazione e del deficit pubblico conseguente alla crisi petrolifera. In quegli anni, sotto la pressione degli Stati occidentali e delle rispettive banche centrali⁴², si assiste al graduale superamento del compromesso di Bretton Woods e all'affermazione di un nuovo ordine economico internazionale, di stampo neoliberista, fondato sulla priorità della stabilità monetaria rispetto alla crescita economica interna, e sulla de-regolamentazione e liberalizzazione del commercio e dei movimenti di capitale⁴³. Non è questa la sede per ripercorrere nel dettaglio le radicali trasformazioni prodottesi in quegli anni. Si tratta di passaggi ben noti, e ampiamente analizzati in dottrina, tanto nelle premesse teoriche di fondo, quanto nei diversi risvolti concreti⁴⁴. Ai nostri fini, basti invece considerare almeno i seguenti snodi essenziali.

⁴¹ J.G. Ruggie, *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, in *International Organisation*, 1982, 2, 379, spec. 393.

⁴² Sul ruolo cruciale svolto dalle banche centrali nell'affermazione del paradigma neoliberista, cfr. A. Major, *Architects of Austerity: International Finance and the Politics of Growth*, Stanford, 2014, 4, il quale rileva criticamente come, a partire dai primi anni '60, le banche centrali nazionali hanno assunto una responsabilità sempre maggiore nella gestione del sistema monetario internazionale successivo agli accordi di Bretton Woods. Secondo l'A., invero, i governi nazionali, oberati da sostanziali deficit della bilancia dei pagamenti e a fronte agli attacchi speculativi contro le loro valute, sono diventati sempre più dipendenti dal finanziamento delle banche centrali, la cui azione risultava tuttavia profondamente influenzata dai principi fondamentali del liberismo classico e dal c.d. monetarismo.

⁴³ Si veda in particolare il secondo emendamento allo Statuto del FMI del 1976, che ha segnato, d'un lato, l'abbandono del sistema di cambi fissi, ma aggiustabili e la conseguente de-monetizzazione dell'oro e, dall'altro, l'introduzione espressa dell'obiettivo di facilitare lo scambio di beni, servizi e capitali. Osserva criticamente N. Acoella, *L'unione economica e monetaria europea*, Roma, 2019, 81 che «il successo degli accordi di Bretton Woods dipese in larga misura dagli scarsi movimenti di capitale, mentre il loro fallimento derivò dalla pratica eliminazione dei controlli sul capitale che erano stati inclusi negli accordi e dagli interventi del Fondo a favore dei paesi colpiti da squilibri di conto capitale, in contrasto con lo Statuto del FMI».

⁴⁴ La «*neoliberal turn*» di quegli anni è ampiamente riconosciuta nella dottrina economica, politologica e giuridica. In argomento, *ex multis*, J.E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, cit., *passim*; P. Krugman, M. Obstfeld e M.J. Melitz, *International Economics: theory and policy*, London, 2014; D. Rodrik, *La globalizzazione intelligente*, cit., *passim*; M. Betzu, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, Torino, 2018, spec. 43 e 130, ove si riporta il lucido pensiero di F. Caffè, *Una fase critica della cooperazione economica internazionale*, in Id., *Un'economia in ritardo*, Torino, 1977, 106 ss., secondo il quale, rispetto all'originaria matrice keynesia-

Innanzitutto, nel 1973 si assiste all'abbandono del *dollar standard* e del sistema dei cambi fissi, ma aggiustabili, e al concomitante passaggio a un sistema liberalizzato di cambi fluttuanti, privo di un «aggancio realistico», ed affidato esclusivamente al mercato⁴⁵. Tale novità ha portato al rafforzamento del potere di controllo del Fondo, come istituzione incaricata di assicurare un sistema stabile dei tassi di cambio attraverso l'attività di vigilanza sulle politiche monetarie statali⁴⁶. A tale processo corrisponde, inoltre, una crescente trans-nazionalizzazione della funzione monetaria e l'intensificarsi della collaborazione tra banche centrali e ministri delle finanze all'interno di forum internazionali, formali e informali⁴⁷.

Per altro verso, l'emersione di un mercato dei titoli di Stato, in cui i deficit pubblici divengono dipendenti dalla capacità del mercato di acquistarli, si accompagna all'affermazione di politiche di *austerità* e di disciplina fiscale⁴⁸. In tale contesto muta anche la funzione delle banche centrali, che, da strumento di sostegno ai deficit pubblici, divengono istituzioni «neutrali», svincolate dal circuito politico, deputate al controllo dell'inflazione e garanti della stabilità dei prezzi⁴⁹.

Si accentua, inoltre, la funzione di prestatori internazionali di ultima istanza del Fondo e della Banca mondiale. Nel nuovo contesto internazionale il finanziamento dei paesi in difficoltà non appare più funzionale al mantenimento di un sistema di cambi fissi, ma diviene strumento di correzione dei disequilibri di bilancio, di promozione delle regole del libero mercato e di tutela della stabilità monetaria internazionale⁵⁰. A tali esigenze rispondono le note misure di condizionalità cui FMI e Banca mondiale subordinano la concessione degli aiuti finanziari ai

na dei trattati istitutivi, si sarebbe prodotta «una chiara strumentalizzazione degli organismi internazionali per visioni ideologiche o concezioni dottrinarie del tutto assenti nelle funzioni statutarie degli organismi stessi».

⁴⁵ G. Di Gaspare, *Teoria e critica della globalizzazione finanziaria*, cit., 6 ss.; T. Treves, *La crisi monetaria del 1971 e il diritto internazionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 1377 ss. Come noto, l'abbandono del sistema di cambi fissi rispecchia il modello Mundell-Fleming elaborato negli anni Sessanta da R.A. Mundell, *Capital Mobility and Stabilization Policy under Fixed and Flexible Exchange Rates*, in *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 1963, 29(4), 475 e da J.M. Fleming, *Domestic Financial Policies under Fixed and under Floating Exchange Rates*, IMF Staff Papers, 1962, 9(3), 369, per i quali sarebbe impossibile soddisfare contemporaneamente i seguenti tre obiettivi: tassi di cambio fissi, libertà nei movimenti di capitali, politiche monetarie indipendenti (c.d. trilemma o trio inconciliabile). A livello globale, dunque, per assicurare la libertà nei movimenti di capitale il FMI e insieme il mantenimento di politiche monetarie indipendenti, il FMI ha dovuto abbandonare il sistema di cambi fissi, in favore dei cambi flessibili.

⁴⁶ A. Comba, *Neoliberalismo e globalizzazione dell'economia*, in *Neoliberalismo internazionale*, cit., 24.

⁴⁷ Tale dinamica è messa bene in luce da A. Major, *Architects of Austerity*, cit., spec. 31 ss.; G. Toniolo, *Central Bank Cooperation at the Bank for International Settlements, 1930-1973*, Cambridge, 2007.

⁴⁸ A. Major, *Architects of Austerity*, cit., *passim*.

⁴⁹ Come conseguenza dell'adesione alle teorie monetariste elaborate, in particolare, da M. Friedman, *The optimum quantity of money*, Londra, 1969, per il quale per assicurare la stabilità dei prezzi occorre tenere ben distinte la politica monetaria dalla politica economica. Sul punto, si leggano le osservazioni critiche di P. Ciocca, *La banca che ci manca. Le banche centrali, l'Europa, l'instabilità del capitalismo*, Roma, 2014; nonché diffusamente P. Leon, *Il capitalismo e lo stato. Crisi e trasformazione delle strutture economiche*, cit., 123 ss.

⁵⁰ A. Comba, *Neoliberalismo e globalizzazione*, cit., 24.

paesi in difficoltà⁵¹, misure che nel tempo hanno costituito uno dei principali strumenti di conformazione delle politiche economiche statali in senso neoliberista⁵².

Il nuovo assetto, formalizzato nel c.d. *Washington consensus* del 1989⁵³, veniva in tal modo a scandire un nuovo ordine economico-politico internazionale e, con esso, una riorganizzazione dei pubblici poteri a livello mondiale, sovranazionale e nazionale⁵⁴. Tramite l'esercizio della funzione di sorveglianza sul rispetto degli obblighi posti dai trattati e di verifica della *compliance* dei programmi di aggiustamento, le due organizzazioni internazionali hanno gradualmente assunto un ruolo centrale nella promozione della c.d. globalizzazione economica e nella ridefinizione dei rapporti tra Stati e gli attori dei mercati transnazionali.

Diversamente dal passato, le scelte assunte a livello internazionale hanno finito in tal modo per irradiarsi – vuoi attraverso canali informali di pressione e *moral suasion*⁵⁵, vuoi tramite meccanismi condizionali⁵⁶ – all'interno delle politiche nazionali (oltre che sovranazionali⁵⁷), definendo su larga scala e in modo

⁵¹ Sul punto, si rinvia alla dettagliata analisi di A. Viterbo, *Fondo monetario internazionale*, cit., spec. 89 ss.; G. Adinolfi, *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, cit., e all'ampia bibliografia ivi riportata.

⁵² Sulle politiche di condizionalità come «tecniche di sostituzione» del diritto globale rispetto al potere (legislativo e amministrativo) degli Stati, cfr. S. Battini, *La globalizzazione del diritto pubblico*, cit., 342. Più in generale, sul fenomeno della penetrazione degli standards globali all'interno degli ordinamenti domestici, S. Cassese, *Gamberetti, tartarughe e procedure. Standards globali per i diritti amministrativi nazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 657 ss.

⁵³ I dieci punti del *Washington consensus*, così come sintetizzati da John Williamson, all'epoca consulente del FMI, sono i seguenti: 1) disciplina fiscale e riduzione del deficit; 2) riduzione della spesa pubblica, specie a livello di apparato militare e della pubblica amministrazione; 3) riforma tributaria; 4) liberalizzazione del sistema finanziario per far sì che i tassi di interesse siano determinati dal mercato; 5) tassi di cambio competitivi per favorire le esportazioni; 6) liberalizzazione del commercio e riduzione dei dazi; 7) promozione degli investimenti esteri; 8) privatizzazione delle aziende di stato; 9) deregolamentazione dell'economia; 10) tutela della proprietà privata.

⁵⁴ Sostiene che non si sia trattato di un semplice arretramento, quanto piuttosto di una «riorganizzazione» del pubblico, S. Cassese, *La crisi dello Stato*, cit.; così anche G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003, 20 ss. Più critico sul punto, M. Mazzamuto, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000.

⁵⁵ Si vedano, soprattutto, i *National Reports* sul livello di recepimento degli standard internazionali (i c.d. *Reports on the Observance of Standards and Codes* - ROSCs), elaborati da FMI e Banca mondiale, su richiesta degli stessi Stati membri. Ma si vedano altresì le indicazioni contenute nel noto rapporto *Doing Business* della Banca mondiale, su cui cfr., tra i contributi raccolti nell'*Annuario di diritto comparato 2012*, S. Cassese, L. Casini, *La disciplina degli indicatori globali*, ivi, 97 ss. e G. Napolitano, *Le misurazioni nel (e del) diritto amministrativo*, ivi, 117. Né può sottovalutarsi l'importante ruolo di conformazione *soft* giocato dai numerosi studi finanziari o prodotti dai servizi di studio e ricerca interni alle due istituzioni, su cui si v. l'interessante analisi di B. Clift (ed.), *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*, Oxford, 2018 e, in particolare, Id., *Conclusion - IMF Intellectual Authority and the Politics of Economic Ideas after the Crash*, ivi, 208 ss.

⁵⁶ In tema, ampiamente, B. Stallings, *International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform*, in S. Haggard, R.R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, Princeton, 1992, spec. 41 ss.

⁵⁷ Sui circuiti di influenza tra diritto globale e diritto dell'Unione europea, per tutti, E. Chiti, B.G. Matarella (eds.), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlin-Heidelberg, 2011, nonché – con particolare riferimento alla disciplina dei mercati finanziari – M. De Bellis, *La regolazione dei mercati finanziari*, Milano, 2012.

pressoché indifferenziato il ruolo e i limiti dell'intervento statale nell'economia, e giungendo, in definitiva, a plasmare i rapporti tra pubblico e privato⁵⁸, a favorire la liberalizzazione dei movimenti transnazionali di beni, servizi e capitali, a stabilire i macro-obiettivi delle politiche fiscali e di bilancio dei governi nazionali, a promuovere la riduzione del deficit di bilancio attraverso il taglio della spesa pubblica, e a incoraggiare ampi processi di privatizzazione e dismissione del patrimonio pubblico.

4. *Il declino negli anni precedenti alla crisi economico-finanziaria*

Da più parti è stato osservato criticamente come, pur a fronte di una evidente evoluzione del capitalismo mondiale, l'ordine economico-giuridico dei mercati globali sia rimasto, almeno sino alla crisi economico-finanziaria del 2008-2009, sostanzialmente fedele al modello neoliberista appena sinteticamente descritto⁵⁹. Ciò appare piuttosto pacifico, quantomeno con riferimento alle politiche intraprese dal FMI e dalla Banca mondiale nel corso del primo decennio degli anni Duemila⁶⁰. Piuttosto, ciò che emerge a inizio millennio è un declino del ruolo e della reputazione delle due organizzazioni internazionali, dovuto in parte al mutamento degli equilibri e dei rapporti di forza all'interno dello scacchiere globale e, per altra parte, all'insuccesso delle politiche liberalizzatrici da esse perseguite, come drammaticamente evidenziato dalla crisi asiatica del 1997-1998 e dalle crisi argentine⁶¹.

Nel primo senso, si attestano le critiche di quanti hanno evidenziato la necessità di riformare la struttura organizzativa e i meccanismi decisionali delle

⁵⁸ Su tali percorsi di influenza, cfr., in particolare, G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, cit., *passim*; nonché, più di recente, B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato*, cit., spec. 211 ss.

⁵⁹ Così, *ex multis*, M.R. Ferrarese, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, Bologna, 2017; N. Serra, J.E. Stiglitz (eds.), *The Washington Consensus Reconsidered*, Oxford, 2008; M. Betzu, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, cit., *passim*; G. Crawford, *The World Bank and good governance: rethinking the state or consolidating neo-liberalism?*, in A. Paloni, M. Zanardi (eds.), *The IMF, World Bank and Policy Reform*, London-New York, 2006, 115 ss. ove si rileva come l'enfasi posta dalla Banca mondiale sull'importanza di una «good governance» e di una «State effectiveness» rifletta a ben vedere una concezione dello Stato come istituzione posta al servizio della *free market economy*. Significativo, in proposito, il *World Development Report 2002* della Banca mondiale, in cui si afferma che «the State is essential for putting in place the appropriate institutional foundations for markets».

⁶⁰ S. Babb, A. Kentikelenis, *International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism*, in D. Cahill, M. Cooper et al. (eds.), *The SAGE Handbook of Neoliberalism*, SAGE Publications, 2018.

⁶¹ In prospettiva critica rispetto all'azione delle due organizzazioni in occasione di alcune crisi economico-finanziarie internazionali, specie di quella argentina, *ex multis*, J.E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, cit., *passim*; R. Munck, *Argentina, or the Political Economy of Collapse*, in *Int. Journal of Political Economy*, 2001, 3, 73. Per un'estesa ricognizione dell'azione del FMI e delle principali criticità emerse nella sua politica di condizionalità, J.P. Joyce, *The IMF and Global Financial Crisis: Phoenix Rising?*, Cambridge, 2013, spec. 105 ss. Per una sintesi della prassi del Fondo sulla condizionalità strutturale, si veda il documento IMF-IEO, *An IEO Evaluation of Structural Conditionality in IMF-Supported Programs*, November 27, 2007.

due organizzazioni, in modo da assicurare una più equa rappresentanza delle economie emergenti e del c.d. *Global South*. Secondo tale prospettiva l'attuale sistema per quote non rifletterebbe più gli equilibri geopolitici mondiali, continuando ad attribuire un ruolo di fatto egemone agli Stati Uniti⁶². Inoltre, la possibilità per gli Stati in difficoltà, specie se a economia emergente, di finanziarsi in via ordinaria attraverso capitali privati o canali istituzionali alternativi ha determinato, in quegli anni, una apprezzabile riduzione delle richieste di sostegno finanziario alle due organizzazioni⁶³.

Nella seconda direzione è stato osservato che l'applicazione di ricette neo-liberiste standardizzate (*one size*) da parte del FMI e della Banca mondiale ha in alcuni casi addirittura portato a un peggioramento della situazione economico-finanziaria dei paesi destinatari degli aiuti⁶⁴. Oltre che per l'impatto negativo sui diritti fondamentali e sulle politiche di *welfare*, le misure di aggiustamento strutturale promosse dal FMI sono state severamente criticate per l'eccessiva invasività e ampiezza rispetto alle scelte degli organi politico-rappresentativi nazionali⁶⁵, per la mancata presa in considerazione delle specificità dei rispettivi contesti socio-economici, oltre che, per l'appunto, per la scarsa efficacia in termini macroeconomici. A un fisiologico – e, per certi versi, irrisolvibile – deficit di legittimazione

⁶² Sul punto, S. Cassese, *Lo Stato in discussione*, cit., segnala il perdurare di una «concezione elitaria della comunità internazionale nella quale l'ordine rimane affidato agli Stati vincitori della Seconda guerra Mondiale»; nonché più di recente, F. Fracchia, *Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere. Un quadro d'insieme*, cit., 299, ove si osserva come «La crisi del concetto di globalizzazione è stata innescata anche dal fatto che, almeno in certe regioni del globo (si pensi al Sudamerica e, più in generale, al Sud del Mondo), essa è stata percepita come l'esito di una forma di americanizzazione e di occidentalizzazione non democratica o, comunque, come un meccanismo che crea (e che ha finto di ignorare) disuguaglianze, ingiustizie e impatti sull'ambiente». Sul punto, cfr. altresì nel pensiero economico, S.L. Babb, *Behind the Development Banks: Washington Politics, World Poverty, and the Wealth of Nations*, Chicago, 2009.

⁶³ A. Comba, *Neoliberalismo e globalizzazione*, cit., 25. In quegli anni, i paesi a medio reddito e in rapida crescita, come il Brasile, la Cina, l'India e Singapore avevano smesso di fare affidamento sul FMI per la gestione della loro bilancia dei pagamenti, preferendo invece «autoassicurarsi» accumulando grandi riserve valutarie. Basti pensare che il numero di accordi di finanziamento stipulati dal FMI con paesi membri è passato da 21 nel 2001 a 12 nel 2007, di cui solo due a beneficio dei paesi più poveri; il dato è fornito da J.P. Joyce, *The IMF and Global Financial Crisis: Phoenix Rising?*, cit., 198.

⁶⁴ In tema, *ex multis*, C. Dordi, *Profili giuridici dell'attività di sostegno finanziario del Fondo monetario internazionale: le nuove Linee-guida sulla condizionalità*, in *Dir. commercio intern.* 2002, 863 ss., nonché diffusamente D. Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, 2007.

⁶⁵ Si vedano, in tal senso, le condizionalità finalizzate a promuovere la liberalizzazione del commercio, ma anche politiche più radicali – come la privatizzazione delle pensioni pubbliche, la sostituzione dei sistemi fiscali progressivi con sistemi più regressivi, o riforme del sistema sanitario. Esempio, in proposito, è stato il caso indonesiano: nel 1997, il FMI ha indicato al governo indonesiano più di 100 condizioni – tra cui la privatizzazione, la rimozione dei controlli sui prezzi e delle barriere commerciali, la revisione della legislazione fallimentare e la modifica delle leggi che regolano le fusioni e le acquisizioni aziendali. In alcuni paesi, le misure di condizionalità hanno riguardato anche gli assetti istituzionali, come ad esempio la trasformazione della banca centrale coreana in autorità indipendente. In tema, S. Babb, A. Kentikelenis, *International Financial Institutions as Agents of Neoliberalism*, cit., 20 ss.

democratica (*input legitimacy*) si è affiancata una crisi di credibilità delle misure e delle ricette economiche promosse dalle istituzioni «missionarie» del «fondamentalismo di mercato»⁶⁶ e, con essa, una radicale messa in discussione della loro idoneità a sovrintendere al processo di cooperazione monetaria e finanziaria internazionale⁶⁷ (*output legitimacy*)⁶⁸.

Ne è derivato un netto ridimensionamento del peso e dell'influenza delle due organizzazioni, ma non già un ripensamento dei postulati teorici consacrati nel *Washington consensus*. Nonostante i numerosi e autorevoli appelli a un superamento di tale assetto⁶⁹, negli anni precedenti alla crisi finanziaria del 2007 continuano, invero, a essere ampiamente sostenuti su scala globale i processi di liberalizzazione del commercio, di deregolamentazione della finanza privata, così come le politiche di *austerità* e di contenimento della spesa pubblica.

Ne divengono, tuttavia, protagonisti altri attori globali⁷⁰ e, in particolare, l'Organizzazione mondiale del commercio (WTO), il Comitato di Basilea (BCBS), l'*International Organization of Securities Commissions* (IOSCO), l'*International Association of Insurance Supervisors* (IAIS), i vertici del G20 e del G8⁷¹, oltre alla stessa Unione europea⁷².

⁶⁶ L'espressione è di J.E. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, cit., riportata anche in M. D'Alberty, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, cit., 117 e 123.

⁶⁷ G. Adinolfi, *Le recenti evoluzioni in seno al FMI*, cit., 271 ss.

⁶⁸ Sulla duplice dimensione della legittimazione democratica come *input* (come *government by the people*) e *output legitimacy* (come *government for the people*), F.W. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz, 1970.

⁶⁹ Per tutti, J.E. Stiglitz, *More Instruments and Broader Goals: Moving Towards the Post Washington Consensus*, Wider Annual Lecture, Helsinki, 7 gennaio 1998.

⁷⁰ Sul punto, si vedano i contributi raccolti in S. Battini (a cura di), *La regolazione globale dei mercati finanziari*, cit., tra i quali, in particolare, G. Bertezolo, *La regolazione globale della vigilanza bancaria: il Comitato di Basilea (BCBS)*, ivi, 15 ss.; A. Cassatella, *La regolazione globale del mercato dei valori mobiliari: la International Organization of Securities Commissions (IOSCO)*, ivi, 77; S. Pellizzari, *La regolazione globale del mercato assicurativo: la International Association of Insurance Supervisors (IAIS)*, ivi, 173. In tema, altresì M. De Bellis, *La regolazione dei mercati finanziari*, cit., con ampiezza di riferimenti bibliografici.

⁷¹ In argomento, per tutti, M. Conticelli, *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, Milano, 2006.

⁷² Sul recepimento del *Washington consensus* nell'agenda dell'Unione europea e all'interno dell'architettura istituzionale dell'Unione economica e monetaria, N. Acocella, *L'unione economica e monetaria europea*, cit., passim; P. De Grauwe, *On Monetary and Political Union*, CESifo Forum 4/2006; J.-P. Fitoussi, F. Saraceno, *The Brussels-Frankfurt-Washington Consensus. Old and New Trade offs in Economics*, in *Observatoire Français des Conjonctures Économiques*, n. 2/2004. Più di recente, evidenzia la logica economica neoliberale sottesa all'Unione economica e monetaria anche E. Chiti, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 438.

5. *La crisi economico-finanziaria e le risposte delle istituzioni globali tra continuità e discontinuità*

La crisi economico-finanziaria e i fallimenti dei mercati che sono seguiti ai processi di deregolamentazione della finanza privata e di finanziarizzazione dell'economia sono fenomeni ampiamente noti, che – evidentemente – non possono costituire oggetto della presente analisi⁷³. Come anticipato, ciò che interessa qui verificare è, semmai, quali siano state le misure adottate dalle istituzioni finanziarie internazionali nel contesto della crisi del 2008-2009, onde verificare se vi sia stata o meno un'evoluzione delle funzioni da queste complessivamente svolte, e del modo in cui esse sono intervenute a conformare i mercati finanziari globali.

Su tale profilo sembrano contrapporsi essenzialmente due tipi di valutazioni.

La prima, fortemente critica, ne mette in luce il sostanziale immobilismo⁷⁴. Tale opinione sottolinea, in particolare, come le due organizzazioni internazionali non solo non abbiano saputo cogliere per tempo i rischi insiti nelle politiche di *deregulation* dei mercati finanziari, ma abbiano anzi ulteriormente aggravato la situazione di alcuni paesi attraverso la riproposizione delle medesime ricette neoliberiste che dovevano invece ritenersi all'origine della stessa crisi finanziaria. Emblematiche sarebbero, in tal senso, le politiche di *austerity* e di riduzione della sfera pubblica promosse dal FMI nell'ambito dei meccanismi di salvataggio degli Stati dell'Eurozona⁷⁵.

La seconda, più incline a riconoscere un cambio di passo nelle politiche delle due istituzioni, intravede invece i segni di un graduale mutamento d'approccio a partire dalla maggiore attenzione mostrata verso i paesi ad economia emergente e dall'ampliamento e aggiornamento delle misure e delle strategie di finanziamento dei paesi in difficoltà⁷⁶. In tal senso, è stato evidenziato come, specie a

⁷³ Sul punto si rinvia, *ex multis*, alle riflessioni critiche di M.R. Ferrarese, *Promesse mancate. Dove ci ha portato il capitalismo finanziario*, cit., e, in prospettiva sociologica, di L. Gallino, *Finanzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Torino, 2011. In proposito, particolarmente calzanti sembrano, ancora una volta, le parole di J.A. Schumpeter, il quale, nel ricordare come il processo capitalistico tenda a distruggere le precedenti intelaiature istituzionali, osserva altresì come, in questa operazione, esso finisca altresì per «eliminare gli strati protettivi, ad abbattere le sue stesse difese, a disperdere le guarnigioni vigilanti ai suoi presidi» (lo si legga in J.A. Schumpeter, *Il capitalismo può sopravvivere? La distruzione creatrice e il futuro dell'economia globale*, Milano, 2010, spec. 165).

⁷⁴ Così, tra gli altri, A. Major, *op. cit.*, 3, in cui si osserva criticamente come «when looked at in historical perspective, the fact that neoliberalism and its austere approach to crisis management have been so resilient in the face of the global economic collapse of 2008 is very puzzling. Crises tend to break up existing political coalitions and shake core understandings about the workings of the economy. Or at least they did in the past».

⁷⁵ Si veda, ad esempio, la posizione fortemente critica di Y. Varoufakis, *Europe after the Minotaur: Greece and the Future of the Global Economy*, London-New York, 2015.

⁷⁶ In questi termini, ad esempio, G. Adinolfi, *Le recenti evoluzioni in seno al FMI*, cit., spec. 307 ss.; J.P. Joyce, *The IMF and Global Financial Crisis*, cit., 177 ss.; B. Clift, *The IMF and the Politics of Austerity in the Wake of the Global Financial Crisis*, Oxford, 2018.

partire dal 2008-2009, il FMI abbia posto in essere alcune iniziative volte a modificare, d'un lato, il proprio assetto istituzionale e, dall'altro, le modalità di esercizio della funzione di assistenza finanziaria e di sorveglianza. Dall'esame di queste azioni conviene dunque prendere le mosse al fine di vagliare la bontà delle due diverse conclusioni.

Per quanto concerne la struttura organizzativa del Fondo, si segnala in particolare l'avvio di un processo di modifica del sistema delle quote di partecipazione, ossia, in buona sostanza, della ponderazione dei voti attribuiti a ciascun paese all'interno degli organi decisionali⁷⁷. Sulla scia delle evidenziate critiche al funzionamento delle due organizzazioni, la revisione delle quote avviata nel 2008 risponde all'obiettivo di ribilanciare la rappresentanza delle economie emergenti e, in particolare, di Cina, India e Brasile⁷⁸.

Sul piano funzionale, i principali interventi hanno invece riguardato il contenuto delle politiche di condizionalità, gli strumenti di finanziamento, nonché il perimetro della sorveglianza sulle politiche economiche e valutarie degli stati. Così, innanzitutto, nell'ambito della *Review of conditionality* del 2012, il Fondo ha riconosciuto la necessità di tenere in debita considerazione anche la dimensione degli interessi sociali e politici dello Stato beneficiario, in modo da evitare soluzioni *one size*⁷⁹. Contestualmente, per contenerne l'ampiezza e l'invasività, è stato stabilito che le misure di condizionalità dovranno riferirsi esclusivamente a variabili macroeconomiche e ad aggiustamenti strutturali che rientrino nel perimetro delle responsabilità del Fondo, quali ad esempio le politiche monetarie, fiscali e di cambio, il sistema finanziario e i relativi aspetti istituzionali. Si riconosce, infine, l'opportunità di limitare l'applicazione di misure condizionali di tipo strutturale, onde evitare un'eccessiva ingerenza nelle scelte interne di politica economica degli Stati beneficiari.

In secondo luogo, sono stati rivisti e ampliati gli strumenti di finanziamento⁸⁰. Il FMI ha introdotto alcuni elementi di flessibilità nel meccanismo di attivazione degli accordi di finanziamento, ai quali potrà essere fatto ricorso anche solo per prevenire o far fronte a un indebolimento del sistema monetario internazionale ovvero in caso di crisi di liquidità. Si rammenta, del resto, come la crisi

⁷⁷ Sul punto, G. Adinolfi, *op. ult. cit.*, 308 ss.; A. Viterbo, *Fondo monetario internazionale*, cit., 77 ss.

⁷⁸ IMF, Press Release no. 10/477 del 16 dicembre 2010. In quell'occasione, il Consiglio dei governatori ha disposto un aumento del 100% del capitale del Fondo, suddiviso per il 60% tra tutti i paesi membri in proporzione alle rispettive quote e per il restante 40% in base a incrementi *ad hoc* in favore di alcuni paesi, tra cui in particolare Brasile, India e Cina, la quale è divenuta titolare della terza quota in ordine di grandezza, dopo Stati Uniti e Giappone. Rimane, invece, molto limitato il peso dei paesi a basso reddito pro-capite. La formula di ponderazione tiene conto del PIL, ma anche dell'apertura del paese verso l'estero, la variabilità delle esportazioni e dei flussi di capitale, le riserve ufficiali, ma non considera invece il dato demografico.

⁷⁹ IMF, *Review of Conditionality – Overview Paper 2011*, 19 giugno 2012.

⁸⁰ IMF, *Conditionality in Fund Supported Programs - Purposes, Modalities, and Options for Reform*, 29 gennaio 2009.

economico-finanziaria del 2008 abbia messo in luce la necessità di ripensare l'azione di sostegno della bilancia dei pagamenti, proprio a fronte della circostanza che anche gli Stati industrializzati, i quali raramente in passato avevano fatto ricorso alle risorse del Fondo, hanno subito gravi squilibri nei conti con l'estero⁸¹.

Sono, invero, diversi i nuovi strumenti di finanziamento. Il primo è costituito dalla c.d. *Flexible Credit Line* (FCL)⁸², un meccanismo di sostegno cui è possibile ricorrere, anche in via precauzionale, in caso di squilibri della bilancia commerciale o di conto capitale. In tal caso si esclude espressamente che gli accordi di finanziamento possano contemplare l'applicazione di *performance criteria* o di meccanismi di revisione *ex post*, posto che le finalità generali della politica di condizionalità sono, in linea di principio, soddisfatte già *ex ante* dai limiti all'accesso alla linea di credito, riservato ai paesi che soddisfano determinati requisiti di solidità nella posizione esterna e nell'andamento di alcune variabili macroeconomiche fondamentali⁸³.

Il secondo è rappresentato dalla *Precautionary Credit Line* (PCL)⁸⁴, uno strumento di sostegno esclusivamente precauzionale, rivolto ai paesi il cui squilibrio nella bilancia dei pagamenti sia dovuto principalmente a shock esterni, ma che tuttavia non soddisfino i requisiti d'accesso alla FCL. Qui sono previsti elementi di condizionalità *ex post*, ancorché limitati alla correzione dei profili di vulnerabilità all'origine dello squilibrio. In quanto soggetta a «condizionalità debole»⁸⁵, la PCL dovrebbe contemplare esclusivamente *performance criteria* riguardanti grandezze macroeconomiche; non si esclude tuttavia la possibilità di inserire condizionalità di tipo strutturale là dove ciò risulti strettamente necessario all'attuazione del programma di correzione.

A questi interventi deve aggiungersi l'assistenza prestata dal FMI ai paesi dell'Unione europea colpiti dalla crisi dei debiti sovrani. Si ricorderà, infatti, che, nell'approntare nuovi meccanismi di salvataggio degli Stati membri, l'UE ha previsto un coinvolgimento diretto del FMI, vuoi come parte della c.d. *troika* per i paesi dell'Eurozona, vuoi in relazione al sostegno finanziario prestato ai paesi non aderenti alla moneta unica (in particolare, Ungheria e Romania)⁸⁶. Una collaborazione stretta con il FMI è poi espressamente contemplata nel Trattato istitutivo

⁸¹ G. Adinolfi, *op. ult. cit.*, 314.

⁸² IMF, Decisione 14283-(09/29) del 24 marzo 2009, in *Selected Decisions*, 326 ss.

⁸³ G. Adinolfi, *op. ult. cit.*, 317.

⁸⁴ IMF, Decision No. 14064-(08/18), February 22, 2008, pubblicata in *Selected Decisions*, 387 ss., come modificata il 30 agosto 2010 (IMF, *The Fund's Mandate - The Future Financing Role: Revised Reform Proposals*, August 25, 2010). Nel 2011, la PCL è stata attivata, a titolo precauzionale, solo a beneficio della Macedonia per un periodo di due anni e per far fronte a possibili ripercussioni negative sulla bilancia dei pagamenti dovute alla crisi dei mercati finanziari e del debito estero in alcuni stati dell'Eurozona.

⁸⁵ G. Adinolfi, *op. ult. cit.*, 320.

⁸⁶ In tema, A. Viterbo, R. Cisotta, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al Fiscal Compact*, in *Dir. Un. Eur.*, 2012, 325 ss.; A. Viterbo, *Monetary Regionalism: A challenge to the IMF*, in *Italian Yearbook of International Law*, vol. XVI, 2006-2007, 139.

del Meccanismo europeo di stabilità (MES), ai sensi del quale l'istituzione monetaria internazionale può prestare assistenza tecnica e finanziaria, potendo partecipare sia all'analisi della sostenibilità del debito, sia alla negoziazione del *memorandum* d'intesa cui sarà condizionata l'erogazione del prestito⁸⁷. È evidente, del resto, l'assonanza – non solo terminologica – tra la «rigorosa condizionalità» prevista dall'art. 136 TFUE e dal Trattato MES, e le misure di condizionalità strutturale applicate ai finanziamenti del FMI⁸⁸.

Importanti novità hanno riguardato, infine, l'esercizio della funzione di sorveglianza del FMI⁸⁹. Come noto, l'azione di monitoraggio riguarda sia il sistema monetario internazionale (sorveglianza multilaterale), sia le politiche economiche e finanziarie degli Stati (sorveglianza bilaterale). Nell'ambito di quest'ultima, il Fondo ha cominciato, a partire dal 1999, a svolgere una funzione di sorveglianza sulle vulnerabilità dei sistemi finanziari nazionali, sulla qualità della regolazione e della vigilanza e sui relativi assetti istituzionali nell'ambito del c.d. *Financial Sector Assessment Programme* (FSAP). Sulla base di tali valutazioni, il FMI può poi rivolgere ai singoli paesi raccomandazioni di natura micro e macroprudenziale circa le misure da adottare per correggere eventuali rischi e vulnerabilità del sistema. In passato, la partecipazione a tale processo avveniva su base volontaria, e i risultati delle valutazioni non venivano resi pubblici. Su sollecitazione del G20 e del *Financial Stability Board*, nel 2010 il Fondo ha invece deciso di integrare obbligatoriamente il FSAP all'interno delle proprie valutazioni, sebbene per i soli paesi il cui sistema finanziario rivesta un'importanza sistemica globale⁹⁰.

Processi di revisione analoghi hanno interessato la Banca mondiale. In sintesi, quest'ultima ha, d'un lato, avviato una riflessione in merito alla revisione del sistema delle quote e, dall'altro, ha promosso iniziative intese a garantire un trattamento differenziato dei paesi in via di sviluppo, sostenendo al contempo politiche di condizionalità più attente alla tutela dei diritti fondamentali, dell'ambiente, dello sviluppo sostenibile e dei beni culturali⁹¹.

Sulla base di tali brevi annotazioni, sembra allora possibile svolgere alcune considerazioni in merito agli sviluppi intervenuti nel quadro della crisi economico-finanziaria.

⁸⁷ Si veda, in particolare, il considerando n. 8 del Trattato istitutivo del MES.

⁸⁸ Sul punto, diffusamente A. Cassatella, *Meccanismo europeo di stabilità e Recovery and Resilience Facility quali fattori di trasformazione dello Stato amministrativo*, in *Il dir. dell'economia*, 2023, 3, 11 ss.

⁸⁹ In tema, M.E. Salerno, *Global Financial Governance. The Feasible Future*, Torino, 2018, spec. 83 ss.; R.M. Lastra, *The role of the IMF as a global financial authority*, in *Eur. Yearbook of Intern. Econ. Law*, 2011, 2.

⁹⁰ IMF, *Integrating Stability Assessments Under the Financial Sector Assessment Program into Article IV Surveillance - Revised Proposed Decision*, 21 settembre 2010. Nel 2010, sono stati individuati 25 paesi «systemically important», che rappresentano l'80% del mercato finanziario globale.

⁹¹ Per tutti, W. Benedek, K. De Feyter e F. Marrella (eds.), *Economic Globalisation and Human Rights*, Cambridge, 2007.

Innanzitutto, pare corretto ritenere che la crisi economico-finanziaria abbia, almeno in parte, contribuito a rilanciare il ruolo del FMI, sia come prestatore di ultima istanza, sia come autorità per la stabilità finanziaria mondiale⁹². Si determina, tuttavia, uno spostamento del baricentro funzionale del FMI: da autorità (prevalentemente) monetaria, deputata a garantire la stabilità dei tassi di cambio a livello internazionale, a istituzione (principalmente) *finanziaria*, investita di compiti di vigilanza macroprudenziale e di verifica della conformità degli ordinamenti nazionali con gli standard regolatori globali nell'ottica della tutela della stabilità finanziaria globale. In analogia con quanto avvenuto in alcuni ordinamenti, in cui le banche centrali hanno conosciuto un'espansione delle proprie competenze attraverso l'assunzione di nuove responsabilità in materia di vigilanza finanziaria, anche a livello internazionale può scorgersi un ampliamento del mandato del FMI, quale istituzione preordinata ad assicurare la stabilità monetaria e finanziaria globale⁹³.

Al contempo, deve rilevarsi che la funzione di promozione della stabilità viene a innestarsi all'interno di una rete sempre più fitta di relazioni collaborative con altri organismi regolatori globali, quali in particolare il G20 e il *Financial Stability Board*, divenuti in quegli anni i nuovi protagonisti della crisi su scala globale. È in tale contesto, in effetti, che prende avvio una estesa riconsiderazione del quadro regolatorio in materia di vigilanza sulla finanza privata, con una significativa revisione delle politiche di *deregulation* perseguite nei decenni precedenti. In quest'ottica, la ri-regolazione del settore e il rafforzamento delle forme e degli strumenti di intervento pubblicistico sul credito e sugli intermediari finanziari⁹⁴ rappresentano probabilmente il risultato di un processo di rivisitazione critica di alcuni postulati teorici su cui era andato costruendosi in precedenza il rapporto tra poteri pubblici e capitalismo finanziario globale⁹⁵.

In questi termini, si può senz'altro dire che il FMI sia partecipe di un processo di generale ripensamento del rapporto tra poteri pubblici e finanza privata, e di riorganizzazione del sistema finanziario ed economico globale, senza però esserne né il (pro)motore, né il protagonista. Difettando tanto di poteri propriamente regolatori, quanto di *adjudication*⁹⁶, le istituzioni di Bretton Woods si sono trovate più semplicemente a veicolare, attraverso i canali e gli strumenti giu-

⁹² Così, ad esempio, L. Casini, *Potere globale*, cit., 18.

⁹³ Lo rileva, in particolare, R.M. Lastra, *The role of the IMF as a global financial authority*, cit.

⁹⁴ Per un'efficace sintesi di tale tendenza, per tutti G. Sciascia, *I profili pubblicistici del credito tra dimensione nazionale e innovazioni sovranazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2017, 413 e, più di recente, Id., *Regolazione e istituzioni finanziarie alla prova della pandemia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 445 ss. Sul punto, altresì G. Napolitano, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 11, 1083.

⁹⁵ Esempio è, in tal senso, l'autocritica di R.A. Posner, *A Failure of Capitalism*, Harvard, 2009.

⁹⁶ Come efficacemente rileva M.E. Salerno, *Global Financial Governance*, cit., 190, «*the IMF and the WB have solid institutional basis, but they lack the capacity to act either as global financial regulators or as global financial enforcers. In fact, neither of them is a financial regulator*».

ridici loro propri, le nuove *policy* regolatorie e di vigilanza micro e macroprudenziale elaborate altrove dai c.d. *standard setters* globali⁹⁷.

Per quanto concerne l'esercizio della funzione di stabilizzazione e di erogazione di aiuti finanziari ai paesi in difficoltà non sembra, invece, ravvisarsi una discontinuità sostanziale con il passato. Vero è che la crisi ha determinato il "ritorno in scena" del FMI nella sua veste di autorità prestatrice di ultima istanza, oltre che una revisione degli strumenti di finanziamento e delle politiche di condizionalità⁹⁸. D'altro canto, non pare nemmeno corretto attribuire eccessiva enfasi a tali mutamenti. Nel complesso, il Fondo sembra aver ormai smarrito la sua finalità originaria di istituzione stabilizzatrice degli squilibri prodotti dai mercati internazionali, come auspicato dal suo padre fondatore, J.M. Keynes.

Si deve poi constatare come, sul piano della struttura istituzionale e dei meccanismi decisionali, l'avvenuta revisione delle quote non pare aver scalfito l'impianto «oligarchico» delle due istituzioni⁹⁹. L'assetto dei poteri di voto riflette ancora ampiamente una posizione egemonica dei paesi del Nord Globale¹⁰⁰, in distonia con il peso politico ed economico oggi assunto da altri paesi non occidentali, come la Cina, non più qualificabile come "economia emergente".

Una certa ambiguità connota inoltre le politiche di condizionalità applicate agli aiuti finanziari. Vero è che il Fondo ha introdotto elementi di maggiore flessibilità nella concessione dei finanziamenti e si è impegnato, almeno formalmente, a ridurre le misure condizionali di tipo strutturale. La prassi, tuttavia, evidenzia un'applicazione non sempre coerente di tali nuove indicazioni: se per un ver-

⁹⁷ Come avviene, ad esempio, per l'applicazione dei *Core principles for effective banking supervision* e degli standard elaborati dal Comitato di Basilea nell'ambito delle valutazioni sulla situazione finanziaria degli Stati. Per questi sviluppi, cfr. diffusamente A. Pisaneschi, *Il Comitato di Basilea e il Financial Stability Board: regolazione finanziaria sovranazionale e Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 1, 255; L. Ammannati, *Restructuring Global Governance of the Financial System: a Framework for Preventing Systemic Risk*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2015, 4, I, 283 ss.; M. De Bellis, *Adaptation and endorsement: the incorporation of global standards for banking and accounting in the EU*, in M. Eliantonio, A. Volpato (eds.), *Global Standards and EU Law: Challenges for European Administrative Law*, Cheltenham-Northampton, 2024, in corso di pubblicazione. Più in generale, sul FMI e il WTO come «*enforcing authorities*» di principi e standard elaborati dai regolatori globali, cfr. G. Falcon, *Internationalization of administrative law: actors, fields and techniques of internationalization – Impact of international law on national administrative law*, in *Eur. Rev. Public Law*, 2006, 1, ora in Id., *Scritti scelti*, Padova, 2015, spec. 525.

⁹⁸ Così, J.P. Joyce, *The IMF and Global Financial Crisis*, cit., spec. 2 ss.

⁹⁹ Come nota criticamente J.E. Stiglitz, *La globalizzazione che funziona*, cit. 323, il sistema delle quote replica i medesimi equilibri economico-politici dell'epoca in cui le istituzioni furono create. Il punto è messo in luce anche dal Rapporto «*Repowering the World Bank for the 21st Century*», del 2009, noto anche come Rapporto Zedillo ove si sottolinea la necessità di migliorare il sistema di *voice and representation* degli stati a economia emergente e dei paesi a basso reddito. In tema, cfr. altresì J. Vestergaard, R.H. Wade, *Still in the Woods: Gridlock in the IMF and the World Bank Puts Multilateralism at Risk*, in *Global Policy*, 2015, 6(1), 1-12.

¹⁰⁰ A. Comba, *Neoliberalismo e globalizzazione*, cit., 16; M. Betzu, *Stati e istituzioni economiche sovranazionali*, cit., spec. 64 ss., il quale sostiene la necessità di procedere a una riponderazione dei voti anche in base a un criterio demografico. Sul punto, cfr. altresì L. Ronchetti, *Il nomos infranto: globalizzazione e costituzioni. Del limite come principio essenziale degli ordinamenti giuridici*, Napoli, 2007, spec. 111.

so si riducono le richieste di aggiustamenti strutturali e si incorporano obiettivi di spesa sociale nella condizionalità dei prestiti, per altro verso, alcune esperienze evidenziano una sostanziale continuità rispetto al passato, specie sotto il profilo della promozione di politiche rigorose di tagli alla spesa sociale e di ridimensionamento della sfera pubblica¹⁰¹.

Non del tutto chiara appare, inoltre, la posizione del Fondo in merito al tema, in passato al centro dell'agenda neoliberista, della liberalizzazione dei flussi transnazionali di capitali. La crisi asiatica, prima, e la crisi economico-finanziaria, poi, hanno messo in luce i potenziali rischi derivanti da una rimozione integrale dei controlli statali sulla circolazione transnazionale dei capitali. Di tali rischi sembra ora maggiormente consapevole anche il FMI, come emerge in filigrana da un documento elaborato nel 2012¹⁰². A ben vedere, peraltro, lo stesso documento finisce per ribadire ancora una volta la priorità dell'obiettivo della libera mobilità dei capitali, descrivendo gli strumenti di controllo e altre misure restrittive alla stregua di una *extrema ratio* cui gli Stati possono ricorrere solamente in circostanze specifiche, là dove altre misure macroeconomiche o finanziarie non risultino sufficienti a contenere i rischi derivanti dai liberi flussi finanziari transnazionali.

In definitiva, si può osservare come, a livello globale, le risposte alla crisi economico-finanziaria abbiano portato a una ridefinizione degli assetti regolatori e istituzionali della finanza privata. In quel settore, in cui massima è stata l'esigenza di intervenire a riparare i numerosi fallimenti dei mercati, le correzioni all'agenda neoliberista sono state significative e hanno portato all'emersione di nuove forme di intervento pubblico sui mercati: dall'irrigidimento della disciplina normativa, all'introduzione di forme e tecniche di vigilanza più penetranti, fino agli interventi di salvataggio e pubblicizzazioni degli istituti in crisi¹⁰³. La crisi ha mostrato, cioè, che «il capitalismo finanziario e il suo inarrestabile globalismo hanno i piedi di argilla e richiedono, per la loro stessa efficienza, non solo forti meccanismi regolativi ma, non di rado, persino interventi positivi e diretti»¹⁰⁴.

Più timido e graduale è, invece, il processo di revisione del quadro di regole e principi che, a livello internazionale, governano la finanza pubblica degli Stati, ossia, più precisamente, quell'insieme di assiomi di natura macroeconomica

¹⁰¹ È risaputo, del resto, come, nel contesto della crisi dei debiti sovrani nell'Eurozona, i programmi di aggiustamento macroeconomico imposti da Unione europea e FMI abbiano prescritto massicci interventi di tipo strutturale di riduzione del debito attraverso politiche di rigore fiscale e tagli alla spesa di *welfare*. Cfr., in particolare, E. Chiti, A.J. Menéndez e P.G. Teixeira (eds.), *The European Rescue of the European Union? The existential crisis of the European political project*, Arena Report n. 3/2012.

¹⁰² IMF, *The Liberalization and Management of Capital Flows: an institutional view*, 12 novembre 2012.

¹⁰³ In tema, *ex multis*, G. Napolitano, *Il nuovo Stato salvatore: strumenti di intervento e assetti istituzionali*, cit., 1083; Id., *From the Financial to the Sovereign Debt Crisis: New Trends in Public Law*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 81.

¹⁰⁴ B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato*, cit., 218.

su cui si fondano le politiche di stabilità delle due organizzazioni internazionali. Si deve invero osservare come, specie nei primi anni della crisi, le politiche fiscali e monetarie promosse a livello globale e sovranazionale siano rimaste profondamente ancorate ai dogmi del monetarismo, della stabilità monetaria e del rigore fiscale. È solo nei suoi sviluppi successivi che la crisi finanziaria porta i primi segni di un nuovo modo di interpretare gli strumenti e le finalità della politica monetaria e fiscale¹⁰⁵. Si registra, cioè, una prima inversione di tendenza rispetto alle politiche di rigore precedentemente promosse a livello sovranazionale e internazionale¹⁰⁶, attraverso la promozione di politiche espansive, finalizzate a intervenire, attraverso misure fiscali e di politica monetaria, sul lato della domanda e del reddito, con l'obiettivo di sostenere crescita, sviluppo e piena occupazione.

Anche in tal caso, sebbene non senza ambiguità, le istituzioni internazionali hanno mostrato di "accompagnare", più che di guidare, la transizione. Così, ad esempio, nel 2016 il FMI ha dichiarato di essere «*in favor of fiscal policies that support growth and equity over the long term*», ribadendo però che, per favorire la crescita, gli Stati abbisognano di un quadro fiscale a medio termine credibile che non intacchi la fiducia dei mercati circa la capacità di ripagare il debito pubblico senza un'inflazione troppo alta¹⁰⁷.

In un altro documento, dal titolo «*Neoliberalism: oversold?*»¹⁰⁸, tre economisti del FMI hanno persino dichiarato che probabilmente i benefici di alcune politiche neoliberiste sono stati sopravvalutati. Sebbene non rappresentino la posizione ufficiale dell'organizzazione, tali dichiarazioni rendono bene il senso del rinnovato dibattito, interno alle due organizzazioni, sulla necessità di procedere a una revisione delle coordinate teoriche che fanno da sfondo alla *governance* economica globale. Pur ribadendo che un debito eccessivo è certamente negativo per la crescita – e che alcuni paesi, tra cui quelli del Sud Europa, non hanno effettivamente alternative a una sua riduzione –, si ammette che, in passato, nel promuovere politiche di consolidamento fiscale, siano stati non di rado sottovalutati

¹⁰⁵ Sebbene – come osserva N. Acocella, *L'unione economica e monetaria*, cit., 161 – con tempi e modalità diverse in Europa e negli Stati Uniti: mentre, infatti, negli USA la risposta alla crisi è stata subito improntata a politiche espansive tanto sul lato monetario, quanto su quello della politica fiscale, nell'UE solamente la politica monetaria è stata espansiva, mentre la politica fiscale è rimasta tendenzialmente sempre restrittiva.

¹⁰⁶ In questi termini, cfr. in particolare F. Bassanini, G. Napolitano e L. Torchia, *Introduzione*, in F. Bassanini, G. Napolitano e L. Torchia (a cura di), *Lo Stato promotore. Indagine sul mutamento degli strumenti di intervento pubblico nell'economia di fronte alle crisi e alle trasformazioni del XXI secolo*, Bologna, 2021, ove si mette bene in luce come la crisi finanziaria abbia senz'altro «incrinato la fiducia nelle virtù intrinseche e nell'efficacia dei meccanismi di autocorrezione del mercato e nella loro capacità di assicurare benessere per tutti. Ma, almeno all'inizio, ha[nno] determinato piuttosto riforme incrementalì e ai margini che un cambiamento radicale di paradigma».

¹⁰⁷ IMF Survey: Evolution Not Revolution: Rethinking Policy at the IMF, cit.

¹⁰⁸ J.D. Ostry, P. Loungani e D. Furceri, *Neoliberalism: Oversold?, Finance & Development*, June 2016, n. 2/53.

i costi a breve termine legati alla diminuzione della produzione e del *welfare*, alla crescita delle disuguaglianze e all'aumento della disoccupazione. La (auto)critica sembra rivolgersi in particolare alla teoria della c.d. austerità espansiva¹⁰⁹, in base alla quale la riduzione della spesa pubblica sarebbe in grado di produrre un effetto positivo sulla fiducia di imprese e investitori privati al punto da compensare le conseguenze negative dei tagli alle politiche di sviluppo e occupazione. Del resto – conclude il documento – in alcuni casi si tratta semplicemente di accettare che alcuni paesi convivano con un debito elevato, permettendo ai rapporti di debito di diminuire organicamente attraverso la crescita.

Al di là di una certa «*post-neoliberal rhetoric*»¹¹⁰, le segnalate modifiche appaiono, a ben vedere, meri interventi «manutentivi» di un edificio rimasto, nella sua infrastruttura organizzativa e ideologica portante, largamente inalterato: «Un'evoluzione, non una rivoluzione», come ha avuto modo di chiarire (*rectius*: rassicurare), nel 2016, Maurice Obstfeld, capo economista del FMI¹¹¹.

6. *La risposta alla crisi pandemica: il «rifugio nello Stato» in un'epoca di «post-globalizzazione»*

Su tali traiettorie evolutive ha fatto irruzione la crisi economica-sanitaria originata dalla diffusione globale del virus Covid-19. Quest'ultima, rispetto alla precedente crisi finanziaria, presenta una serie di caratteristiche peculiari. Innanzitutto, non è (almeno direttamente) una crisi endogena al sistema di produzione capitalistico; non ha, cioè, un'immediata origine in un "fallimento" del mercato o della sua cornice giuridico-istituzionale. Al contrario, la recessione economica rappresenta il risultato della combinazione di un'emergenza sanitaria e delle decisioni dei governi nazionali di contrastare la diffusione della pandemia per mezzo di misure inedite di contenimento e di interruzione di attività sociali, economiche e produttive, con conseguente drastica contrazione della domanda e dell'offerta di beni e servizi. Come noto, tali interruzioni hanno, d'un lato, stimolato la ricerca di soluzioni innovative e sperimentali atte a consentire una prosecuzione delle attività,

¹⁰⁹ Elaborata, in particolare, da F. Giavazzi, M. Pagano, *Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries*, in O.J. Blanchard, S. Fischer (eds.), *NBER Macroeconomic Annuals*, Cambridge (MA), 1990, 5, 75-111. Per una critica a tale teoria, si veda, tra i tanti, V. Daniele, *L'austerità espansiva. Breve storia di un mito economico*, in A. Di Maio, U. Marani (a cura di), *Economia e luoghi comuni. Convenzione, retorica e riti*, Roma, 2015, 39 ss.

¹¹⁰ L'espressione è di S. Babb, A. Kentikelenis, *International Financial Institutions*, cit., 21.

¹¹¹ IMF Survey: Evolution Not Revolution: Rethinking Policy at the IMF, 2 giugno 2016.

ma dall'altro hanno obbligato gli Stati ad apprestare massicci interventi di sostegno finanziario, diretto e indiretto, ad attività produttive, famiglie e lavoratori¹¹².

In entrambi i casi, peraltro, le crisi hanno messo in evidenza le fragilità del sistema capitalistico e delle c.d. *Global value chains*¹¹³, determinando una diffusa crisi di fiducia rispetto alle capacità autoregolative dei mercati e alla loro idoneità a dare adeguata soddisfazione ai bisogni della società¹¹⁴. Eppure, a differenza di quanto avvenuto in precedenza, le autorità fiscali e monetarie statali sono intervenute rapidamente con misure espansive volte a rafforzare i sistemi sanitari e di *welfare* pubblici, a sostenere le categorie più colpite, e – al contempo – a preservare la stabilità del sistema monetario e finanziario.

In questi termini, è senz'altro vero che la pandemia ha contribuito a incrementare un diffuso movimento di “ritorno allo Stato” – o, detto altrimenti, di “rifugio nello Stato” – nelle sue molteplici vesti di Stato salvatore, garante, provvidenza, finanziatore, innovatore, promotore, protettore, doganiere e, in alcuni casi, anche imprenditore. Non deve stupire del resto che, a fronte di grandi shock ed eventi eccezionali, aumenti la domanda di politiche pubbliche a sostegno dei sistemi economici e sociali¹¹⁵, e che la maggiore spesa pubblica necessaria a farvi fronte venga finanziata attraverso il ricorso al debito pubblico, ossia per mezzo dello strumento che, insieme alle politiche monetarie accomodanti, è generalmente ritenuto il più idoneo a intraprendere politiche anticicliche e di sostegno alla domanda in momenti di recessione economica.

È tuttavia necessario considerare che, se gli Stati hanno potuto intervenire massicciamente a sostegno di cittadini e imprese, ciò è stato possibile anche grazie a «un generale allentamento delle politiche fiscali e dei vincoli di bilancio, tollerato e perfino incoraggiato dai mercati finanziari e dalle stesse organizzazioni internazionali o sopranazionali che erano state, fino a ieri o a ieri l'altro, i grandi difensori della disciplina di bilancio»¹¹⁶.

¹¹² Sugli strumenti messi a punto dal legislatore italiano nel Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto Rilancio), cfr. in particolare M. Macchia, *Lo strumentario giuridico per le misure di rilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, 615 ss.; M. Passalacqua, *Numquam nega, raro adfirma: il rinnovato intervento dello Stato nell'economia*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, 55 ss.

¹¹³ Nella letteratura economica, si vedano in particolare le lucide considerazioni di M. Mazzucato, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, Roma-Bari, 2021. I nessi tra globalizzazione, pandemia e crisi fiscale degli Stati sono sottolineati, *ex multis*, da R. Ferrara, *La globalizzazione e il diritto pubblico*, cit., 46.

¹¹⁴ Come mette bene in luce G. Amato, *Bentornato Stato, ma*, cit., 46, oltre alla correzione dei «fallimenti» di mercato, l'intervento pubblico può intervenire anche a sopperire alla «manchevolezza del mercato».

¹¹⁵ Lo ricorda G.F. Ferrari, *Il diritto pubblico dell'economia: oggetto, modelli ed evoluzione storica*, in Id., *Diritto pubblico dell'economia*, Milano, 2019. In tema cfr. ampiamente D. Piacentino, *L'espansione delle finanze pubbliche nei paesi industriali*, Milano, 1984. Più di recente mette bene in luce il rinnovato bisogno di «protezione» da parte dello Stato, P. Gerbaudo, *Controllare e proteggere*, cit., spec. 145 ss.

¹¹⁶ Così, efficacemente, F. Bassanini, G. Napolitano e L. Torchia, *Introduzione*, cit., 5. A livello di Unione europea, basti in questa sede rammentare le diverse misure espansive e di «condivisione del rischio» messe a punto dalle istituzioni dell'Unione europea: dagli interventi straordinari di politica monetaria della BCE

Come si accennava in apertura, un ruolo importante è stato svolto, in tale frangente, dalle istituzioni finanziarie internazionali e, in particolare, dal FMI¹¹⁷. Oltre agli ingenti finanziamenti straordinari erogati a beneficio di un gran numero di Stati, il FMI ha attivato nuovi canali flessibili di finanziamento nell'ambito delle c.d. *emergency facilities* - il *Rapid Credit Facility* (RCF) e il *Rapid Financing Instrument* (RFI). Trattasi, in estrema sintesi, di programmi di finanziamento emergenziali che consentono di affrontare situazioni di crisi rispetto alle quali l'adozione di un programma economico completo non appare necessario o concretamente fattibile, in ragione - rispettivamente - della natura transitoria o limitata dello shock ovvero della ridotta capacità di programmazione e attuazione della politica condizionale da parte del paese beneficiario.

Ancora, il FMI si è impegnato a fornire garanzie per la riduzione del debito degli Stati più poveri nell'ambito del *Catastrophe Containment and Relief Trust*, al fine di consentire l'allocazione della spesa pubblica sui bisogni sanitari urgenti piuttosto che sul rimborso del debito. Nell'aprile 2020, il G20 ha approvato una moratoria sui debiti dei paesi in difficoltà (*Debt Service Suspension Initiative*, DSSI), conclusasi nel dicembre 2021¹¹⁸ e, nel 2022, si è impegnato, insieme al Club di Parigi, a perfezionare e a rendere maggiormente accessibile un *Common Framework for Debt Treatment*¹¹⁹, uno strumento di alleggerimento del debito che mira ad affrontare i rischi di insolvenza e i problemi di liquidità prolungati in paesi a basso reddito.

Va poi salutata con favore l'iniziativa intrapresa nell'agosto dal FMI, su impulso del G20, di reimmettere in circolo nel sistema economico mondiale una gran quantità di moneta in precedenza accantonata¹²⁰, assegnando agli Stati nuo-

(tra tutti, il *Pandemic Emergency Purchase Programme* - PEPP) allo strumento di assistenza finanziaria agli Stati denominato (il *Support to mitigate Unemployment Risk in an Emergency* - SURE), dalla attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita (PSC) alla istituzione del ben noto Fondo per la ripresa (c.d. *Recovery Fund o Next Generation EU*), passando per la specifica linea di credito *Pandemic crisis support* fornita, anche se mai concretamente utilizzata, dal Meccanismo europeo di stabilità (MES) e per l'allentamento della disciplina in materia di aiuti di Stato.

¹¹⁷ IMF, *The IMF's Response to COVID-19*, 19 ottobre 2020.

¹¹⁸ Le informazioni in merito a questa iniziativa sono reperibili alla pagina: www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/covid-19-debt-service-suspension-initiative.

¹¹⁹ G-20, *Resolving debt crises in developing countries: How can the G20 contribute to operationalising the Common Framework?*, Policy Brief, Indonesia 2022.

¹²⁰ L'operazione ammonta a 650 miliardi di dollari; la cifra appare assai rilevante se si considera che il FMI ha previsto questo strumento nel 1969 e che, da allora, lo ha distribuito solo tre volte: la prima, tra il 1970 e il 1972, per un valore 9,3 miliardi di SDR, e una tra il 1979 e il 1981, per un valore di 12,1 miliardi di SDR, la terza nel 2009, in coincidenza con la crisi economico-finanziaria, per un totale di circa 182,7 miliardi di SDR. Il FMI ha inoltre invitato i paesi con una buona situazione finanziaria a incanalare volontariamente i propri diritti speciali di prelievo nel *Poverty Reduction and Growth Trust*, destinato a finanziare i paesi più poveri; inoltre, nella riunione del G20 dell'ottobre 2021, gli Stati membri e i paesi invitati si sono impegnati a indirizzare circa 45 miliardi di dollari della loro recente allocazione degli SDR verso i paesi vulnerabili (cfr., in proposito, il comunicato stampa del MEF, n. 200 del 31 ottobre 2021).

vi diritti speciali di prelievo (SDR)¹²¹. Si tratta di un diritto, attribuito agli Stati in proporzione alla quota versata al Fondo, di acquisire una o più valute liberamente utilizzabili detenute nelle riserve ufficiali dei paesi membri, con l'obiettivo di assicurare i mercati finanziari circa l'accessibilità delle banche centrali nazionali alla liquidità in valuta estera¹²², consentendo così, specie agli Stati con economie più deboli, di contrarre prestiti a tassi ridotti per il finanziamento di progetti destinati allo sviluppo a lungo termine.

Tali interventi sembrano aver centrato l'obiettivo (a breve termine) di mitigare le conseguenze più immediate della pandemia, evitando il prosciugamento della liquidità e impedendo una stretta creditizia che avrebbe potuto generare un'ondata di inadempienze; inoltre, tali misure hanno contribuito a tenere sotto controllo le pressioni deflazionistiche che avrebbero duramente colpito il tessuto economico-produttivo e generato una diffusa instabilità finanziaria su scala globale.

Se si esclude la risposta emergenziale data dal FMI e dalla Banca mondiale alla crisi pandemica, si deve nondimeno registrare una tendenziale incapacità delle organizzazioni internazionali di assicurare risposte coordinate a livello planetario¹²³. Da questo punto di vista, la pandemia e la rinnovata conflittualità globale certificano la crisi avanzata del multilateralismo neoliberale a trazione statunitense che stava alla base dell'ordine giuridico-economico globale¹²⁴ e, contestual-

¹²¹ In tema, *ex multis*, A. Viterbo, *The 2021 IMF Allocation of Special Drawing Rights: Opportunities and Legal Constraints*, in *La Comunità Internazionale*, 1, 2022, 53; E. Flor, *I Diritti speciali di prelievo (Special Drawing Rights): da Bretton Woods alla moneta mondiale*, in *Banca Impresa Società*, 2018, 293 ss., ove si evidenzia una ideale linea di continuità tra gli SDR e la proposta, avanzata da J.M. Keynes nel 1944 alla Conferenza di Bretton Woods, di fondare il nuovo sistema monetario internazionale su una moneta mondiale (il «bancor»). Sull'opportunità di esplorare un ritorno alle istituzioni di Bretton Woods del dopoguerra, fondandole tuttavia, nel nuovo quadro globalizzato, non più sull'idea statunitense del dollaro come moneta di riserva internazionale, ma su quella di Keynes della moneta mondiale, si veda ancora P. Leon, *op. cit.*, 223.

¹²² Per ulteriori informazioni circa le allocazioni effettuate, cfr. IMF Annual Report 2022, 11 ss. In proposito, merita segnalare come le misure di cui all'art. 5-bis, par. 4, Regolamento (UE) n. 833/2014 che vietano operazioni relative alla gestione di riserve e attività della Banca centrale russa con riguardo a valuta detenuta in Stati esteri non incidono sulla quota russa di diritti speciali di prelievo presso il FMI.

¹²³ Si pensi, in particolare, alle critiche mosse alla WHO in relazione alla gestione della pandemia, su cui cfr. P. Acconci, *Responses of International Organizations to the health emergency due to the Covid-19. A first impression*, in *Riv. dir. internaz.*, 2020, 415 ss.; ma si veda altresì la limitata incisività della FAO, in relazione alla crisi alimentare, e delle Nazioni Unite, rispetto alla gestione dei conflitti in Ucraina e in Medio Oriente.

¹²⁴ Nella dottrina internazionalistica, più di recente, L. Gruszczynski et al. (eds.), *The Crisis of Multilateral Legal Order. Causes, Dynamics and Implications*, London-New York, 2023; P. Acconci, *La cooperazione economica internazionale tra multilateralismo e unilateralismo al tempo dell'emergenza Covid-19*, in *La Comunità Internazionale*, 2, 2021, 269; nonché i diversi contributi raccolti in *Ordine internaz. e dir. umani*, 2020, supplemento al num. 3, su *Le organizzazioni internazionali fra crisi del multilateralismo ed iniziative di neo-protezionismo*, tra i quali, in particolare, U. Villani, *Le organizzazioni internazionali tra crisi nella governance dell'economia e prospettive di rilancio*, ivi, 49 ss.; G.M. Ruotolo, *La crisi di legittimazione dei sistemi internazionali di soluzione delle controversie economiche nel contesto della "crisi" delle organizzazioni internazionali*, ivi, 94.

mente, la graduale affermazione di un nuovo assetto geopolitico, altamente frammentato¹²⁵, in cui riemergono nuove contrapposizioni e sfere di influenza.

Né sfuggirà come tali fattori producano importanti conseguenze anche sul processo (economico e politico-istituzionale) di globalizzazione. L'interruzione delle catene di valore globale determinate dalla pandemia, la chiusura delle frontiere, la diffusa adozione di misure protezionistiche, la guerra in Ucraina, l'escalation del conflitto in Medio Oriente, la tensione tra Stati Uniti e Russia, l'ambigua posizione della Cina, destinata a divenire nel giro di pochi anni la prima potenza economica mondiale, la debolezza degli attori internazionali tradizionali, l'aumento delle diseguaglianze¹²⁶ e la crisi climatica sono tutti fattori che contribuiscono a segnare un nuovo tornante storico, inaugurando processi di «de-globalizzazione» o di «post-globalizzazione»¹²⁷. Il che ha portato accorta dottrina a considerare che «se ovviamente esistono interessi globali, si può dubitare che sussista davvero una gestione globale degli stessi o di alcuni di essi, in ragione della presenza di numerose barriere e sacche di particolarismo»¹²⁸. E, dunque, se al momento non sembra possibile parlare della fine della globalizzazione, deve tuttavia riconoscersi come sia effettivamente in corso una sostanziale ridefinizione di alcuni dei suoi più consolidati postulati ed equilibri.

Per quanto qui più interessa, tali processi producono un duplice ordine di conseguenze in relazione alle due organizzazioni internazionali in esame.

In primo luogo, è dato riscontrare una ulteriore erosione della centralità delle istituzioni di Bretton Woods nel quadro della *governance* economico-finanziaria globale. Ciò avviene, per un verso, in ragione dell'accresciuto ruolo “politico” e di indirizzo generale di altri attori globali e, in particolare, del G20, del *Financial Stability Board* e, per la regolazione della finanza privata, del Comitato di Basilea. Basti in proposito osservare che, a partire dalla crisi del 2008, l'agenda del G20, un tempo principalmente dedicata ai temi finanziari, si sia estesa a tutte le principali questioni di interesse globale, fungendo da “catalizzatore”

¹²⁵ Lo «sbriciolamento» dell'ordine politico internazionale è segnalato, più di recente, da J.-M. Guéhenno, *Le première XXI siècle. De la globalisation à l'émiettement du monde*, Parigi, 2021.

¹²⁶ Su cui cfr. il fondamentale studio di T. Piketty, *Il capitale nel XXI secolo*, trad. it., Milano, 2016.

¹²⁷ In questo senso, sebbene non senza una certa cautela, M.R. Ferrarese, *Al di là della globalizzazione: verso un mondo postglobale?*, in *Politica del diritto*, 2021, 259. In tema, cfr. altresì F. Fracchia, *Sovranismi, globalizzazione e diritto amministrativo*, cit., 2, il quale osserva come stia prendendo avvio una fase che si pone in controtendenza rispetto alla c.d. denazionalizzazione del diritto, e che avrà l'effetto di ridurre «il compasso dell'area di materiale giuridico ultrastatale direttamente incidente sugli ordinamenti nazionali». Più netta la posizione di Gerbaudo, *Controllare e proteggere. Il ritorno dello Stato*, cit., 66, ove si segnala «la fine della globalizzazione così come l'avevamo conosciuta», in cui affiora, insieme al «grande contraccolpo della globalizzazione», una nuova «era ideologica» connotata dallo «neostatalismo».

¹²⁸ F. Fracchia, *Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere. Un quadro d'insieme*, cit., 299.

delle istanze provenienti dalle diverse istituzioni internazionali, specie del FMI, WTO, e OMS.

Per altro verso, il declino delle due istituzioni si lega alla sopra segnalata crisi del multilateralismo (o, da tutt'altra angolatura, della "globalizzazione unipolare" a trazione statunitense) e all'emersione di nuove sfere di influenza a livello mondiale. Già da diversi anni, infatti, i paesi a economia emergente (i c.d. BRICS), insoddisfatti dal mancato ottenimento di un'adeguata rappresentanza all'interno di FMI e Banca mondiale, hanno dato vita ad alcune organizzazioni finanziarie parallele (e, per certi versi, antagoniste) alle istituzioni di Bretton Woods. Si tratta, in primo luogo, della *New Development Bank* (NDB), meglio conosciuta come "BRICS Bank", nata dagli accordi internazionali raggiunti durante il sesto summit dei BRICS, tenutosi a Fortaleza (Brasile), il 15 luglio 2014. La NDB, con sede a Shanghai, ha l'obiettivo di finanziare progetti di sviluppo (analogamente alla Banca mondiale) e di fornire meccanismi di sostegno alla bilancia dei pagamenti, non diversamente dal FMI. La seconda banca multilaterale di sviluppo dei paesi BRICS è la *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), con sede a Pechino, istituita con l'obiettivo di finanziare progetti infrastrutturali nella regione Asia-Pacifico¹²⁹.

A livello mondiale si rafforza così un «*Beijing consensus*»¹³⁰, alternativo a quello di Washington, capace di intercettare le esigenze di numerosi Paesi a basso e medio reddito, anche per l'assenza di politiche di condizionalità analoghe a quelle imposte dalle istituzioni di Bretton Woods. Si tratterà, dunque, di verificare in che modo la competizione tra i due "sistemi" influirà sulla conformazione dell'architettura finanziaria globale e, con essa, sulla posizione e sul ruolo delle istituzioni qui in esame. A tale stregua, all'evidenziata perdita di centralità delle due istituzioni in esame non corrisponde affatto una "ritirata" dei poteri pubblici sovranazionali e internazionali, quanto piuttosto una ridefinizione degli attori, delle rispettive funzioni e sfere di influenza, all'interno di una «arena globale»¹³¹, ancora più liquida e frammentata.

Il secondo elemento che emerge dall'evoluzione post-pandemica è costituito dalla nuova e diversa enfasi posta dalle istituzioni di Bretton Woods sul ruolo degli Stati e delle politiche pubbliche. Dai documenti e dalle comunicazioni

¹²⁹ Merita in proposito segnalare che, dopo la decisione della Banca mondiale di non erogare nuovi finanziamenti a Russia e Bielorussia, anche la NDB e la AIIB hanno deciso, nel marzo 2022, di sospendere temporaneamente le nuove transazioni con la Russia, muovendo però in tal caso dalla necessità di salvaguardare l'integrità finanziaria dell'istituto in un contesto di incertezza circa l'evoluzione della situazione economica e finanziaria russa.

¹³⁰ L'espressione è di J.C. Ramo, *The Beijing Consensus*, London, The Foreign Policy Centre, 2004. In tema, *ex multis* K. Moak, *The Washington Consensus versus the Beijing Consensus*, in M. Moak (ed.), *Developed Nations and the Economic Impact of Globalization*, Berlin-Heidelberg, 2017, 189 ss.

¹³¹ L'espressione è, come noto, di S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, cit.; Id., *The Global Polity. Global Dimensions of Democracy and the Rule of Law*, Sevilla, 2012.

ufficiali¹³² del FMI provengono, in effetti, alcune raccomandazioni indirizzate ai governi e alle banche centrali nazionali a perseguire politiche espansive – rispettivamente – della spesa pubblica (con particolare riferimento alla sanità, all'istruzione e al *welfare*) e, specie nei primi anni della pandemia¹³³, della liquidità monetaria. Per contenere il contagio e rilanciare l'economia mondiale, si riconosce, cioè, espressamente la necessità di mettere a punto misure di intervento pubblico capaci di rafforzare i sistemi sanitari nazionali e di supportare gli interventi di sostegno a famiglie, imprese e lavoratori, promuovendo parallelamente programmi di investimenti pubblici e la creazione di nuovi posti di lavoro nei settori della digitalizzazione e della transizione ecologica¹³⁴.

Così, sul versante delle politiche monetarie e di bilancio, il FMI ha mostrato, in una prima fase, di tollerare un aumento “sorvegliato” dell'inflazione¹³⁵, giustificato dalla necessità di assicurare massicce iniezioni di liquidità per far fronte alla pandemia; successivamente, con il forte aumento dell'inflazione, il Fondo ha comunque mantenuto un orientamento più accomodante, lontano dall'ortodossia monetarista, e più attento a bilanciare la necessità di politiche espansive con i rischi di un aumento incontrollato dei prezzi. Per il FMI, in altri termini, un ina-

¹³² Sul ruolo della comunicazione pubblica delle organizzazioni internazionali, cfr., più di recente, P. Acconci, *La comunicazione delle organizzazioni internazionali tra trasparenza, credibilità, fiducia e disattenzione*, in *Riv. dir. internaz.*, 2022, 1057.

¹³³ Così, ad esempio, IMF, Development Committee: The Managing Director's Written Statement, April 2020, in cui si afferma che «*Macroeconomic policy has a critical role to play in mitigating the economic and social fallout [...]. Governments should increase health expenditures and provide targeted income support to the most affected people and firms – including through cash transfers, wage subsidies, tax relief, and loan maturity extensions – so as to limit bankruptcies and layoffs. Central banks should stand ready to combat disorderly market movements and ensure ample liquidity provision. To the extent that policy space and administrative capacities allow, they may also support activity by lowering borrowing costs for households and firms*». Ma si v. altresì, nella medesima direzione, il documento dell'OECD, *Supporting businesses in financial distress to avoid insolvency during the COVID-19 crisis*, 27 maggio 2020. Nel sopra citato *World Economic Outlook* di ottobre 2021, l'accento è posto sull'opportunità di perseguire un «*concerted multilateral effort to ensure adequate international liquidity for constrained economies, and faster implementation of the Group of Twenty common framework to restructure unsustainable debt*».

¹³⁴ Si vedano, in tal senso, gli interventi della Direttrice del FMI, Kristalina Georgieva, «*The Long Ascent: Overcoming the Crisis and Building a More Resilient Economy*», Washington, D.C., 6 ottobre 2020; nonché «*We Must Take the Right Actions Now!*» - *Opening Remarks for Annual Meetings Press Conference*, Washington, D.C., 14 ottobre 2020. In questi termini, altresì IMF, *Fiscal Monitor: Policies for the Recovery - Public Investment for the Recovery*, ottobre 2020; oltre al sopra citato *World Economic Outlook* di ottobre 2021, in cui si sottolinea come «*At the national level, the overall policy mix should be calibrated to local pandemic and economic conditions, aiming for maximum sustainable employment while protecting the credibility of policy frameworks. With fiscal space becoming more limited in many economies, health care spending should continue to be the priority*».

¹³⁵ In quest'ottica appare particolarmente indicativa la cautela a cui il Fondo invita le banche centrali nel citato *World Economic Outlook* 2021, ove si osserva che «*Although central banks can generally look through transitory inflation pressures and avoid tightening until there is more clarity on underlying price dynamics, they should be prepared to act quickly if the recovery strengthens faster than expected or risks of rising inflation expectations become tangible*». Ed invero, prosegue il documento, «*In settings where inflation is rising amid still-subdued employment rates and risks of expectations de-anchoring are becoming concrete, monetary policy may need to be tightened to get ahead of price pressures, even if that delays the employment recovery*».

sprimento eccessivo e troppo rapido della politica monetaria avrebbe potuto spingere molte economie a una recessione prolungata. La ricetta propugnata dal FMI è consistita, cioè, non già – come avvenuto in passato – in un aumento drastico e repentino dei tassi di interesse, né nell'adozione di misure orizzontali di *austerity*, quanto piuttosto nella promozione di misure fiscali temporanee e mirate in favore dei soggetti più vulnerabili, garantendo un sostegno diretto alle famiglie a basso reddito e alle attività produttive più colpite¹³⁶.

Per altro verso, sul fronte delle misure di “resilienza” e di sostegno alla crescita, la medesima istituzione sembra raccomandare agli Stati e, più in generale, agli attori pubblici di assumere un ruolo proattivo rispetto alle dinamiche di mercato. In questa prospettiva, traspare in filigrana l'idea che – quantomeno con riferimento alle nuove sfide sanitarie, ambientali, climatiche e dello sviluppo tecnologico e dell'intelligenza artificiale – il ruolo del pubblico non possa più arrestarsi alle soglie dell'intervento di mera regolazione e di correzione dei fallimenti di mercato, dovendo spingersi a definire «politiche trasformative»¹³⁷ di medio-lungo termine, in grado di orientare i mercati e le azioni dei suoi operatori verso i nuovi obiettivi di *policy* definiti a livello globale¹³⁸.

Eppure, come ben sanno il FMI e la Banca mondiale, l'avvio di politiche di questo tipo richiede un ingente impegno di risorse finanziarie pubbliche, trattandosi in definitiva di favorire investimenti massicci, nonché di coprire i costi legati alla transizione digitale, ecologica ed economica. Così, la Banca mondiale ha ridisegnato le proprie priorità, canalizzando i propri finanziamenti a progetti mirati al contrasto al cambiamento climatico, alla sicurezza alimentare, agli *open data*. Oltre alle misure di sostegno straordinarie erogate nei primi anni della pandemia¹³⁹, il FMI ha cominciato a promuovere azioni di finanziamento e di *capacity building* in tema

¹³⁶ Cfr., in particolare, il discorso di Kristalina Georgieva, *Navigating A More Fragile World*, cit.; nonché il *World Economic Outlook 2022*, ove si segnala che «*front-loaded and aggressive monetary tightening is critical to avoid inflation de-anchoring as a result of households and businesses basing their wage and price expectations on their recent inflation experience. Fiscal policy's priority is the protection of vulnerable groups through targeted near-term support to alleviate the burden of the cost-of-living crisis felt across the globe.*».

¹³⁷ L'espressione appare nell'introduzione dell'*IMF Annual Report 2021*, 2, ove la Direttrice del FMI riconosce la necessità di porre in essere «*transformative policies that provide a foundation for a greener, more digital and inclusive global economy of tomorrow.*».

¹³⁸ Sulla necessità per gli Stati di riacquistare un ruolo di guida, e non più solo di correzione, dei mercati nell'ottica di un ripensamento del capitalismo in chiave maggiormente inclusiva e sostenibile, cfr. M. Mazucato, *Missione economia*, cit., spec. 186, ove si sostiene che «affrontare le grandi sfide sarà possibile solo se sapremo immaginare un nuovo ruolo per lo Stato come presupposto essenziale per ristrutturare il capitalismo in un modo che sia inclusivo, sostenibile e guidato dall'innovazione». Sul punto, si leggano anche le lucide considerazioni di P. Leon, *Il capitalismo e lo Stato*, cit., 200, per il quale, se la globalizzazione è un risultato specifico del rapporto tra Stato e capitalisti, la «globalizzazione con intervento pubblico sembra, in effetti, la nuova forma di capitalismo».

¹³⁹ Cfr., in particolare, i sopra menzionati canali flessibili di *emergency facilities*, quali il *Rapid Credit Facility* (RCF) e il *Rapid Financing Instrument* (RFI), sul cui utilizzo cfr. i dati riportati nell'*IMF Annual Report 2022*.

di lotta al cambiamento climatico, finalizzati, ad esempio, al miglioramento dell'efficacia degli investimenti pubblici in infrastrutture a bassa emissione di carbonio¹⁴⁰. Nella medesima direzione si pone la costituzione del *Resilience and Sustainability Trust*¹⁴¹, una nuova linea di finanziamento finalizzata ad aiutare i paesi a medio e basso reddito a migliorare la propria resilienza agli shock esterni, climatici e sanitari in particolare, e a garantire una crescita sostenibile, contribuendo al contempo ad assicurare la stabilità a lungo termine della loro bilancia dei pagamenti. La misura amplifica l'effetto dell'allocazione generale di 650 miliardi di dollari di diritti speciali di prelievo (SDR) attuata nel 2021, convogliando le risorse degli Stati economicamente più forti verso i Paesi maggiormente bisognosi.

7. *Le istituzioni della post-globalizzazione: «A New Bretton Woods moment»?*

In un intervento pubblico dell'ottobre 2020 la Direttrice del FMI Kristalina Georgieva ha delineato i tre imperativi che avrebbero dovuto guidare la futura agenda politica globale. In primo luogo, per la Direttrice del Fondo, «ciò che era vero a Bretton Woods rimane vero anche oggi: politiche macroeconomiche prudenti e istituzioni forti sono fondamentali per la crescita, il lavoro e il miglioramento degli standard di vita»¹⁴². Il secondo obiettivo consiste nel porre «le persone al centro delle politiche economiche», riducendo le disuguaglianze, incoraggiando gli investimenti in salute e istruzione, promuovendo azioni volte a colmare il *gender gap* e a garantire un più ampio accesso a internet da parte della popolazione mondiale. Infine, secondo Georgieva, la pandemia ha reso oltremodo evidente come le prossime azioni debbano essere più efficacemente orientate verso politiche di precauzione sanitaria e, soprattutto, di contrasto al cambiamento climatico. Per il FMI, occorre, in definitiva, riconoscere la natura *macro-critical, people-critical* e *planet-critical*¹⁴³ della questione ambientale, come preconditione “sistemica” rispetto al benessere della popolazione e allo sviluppo economico globale.

Si tratterebbe, perciò, di cogliere «*a New Bretton Woods Moment*» per rilanciare il ruolo dell'organizzazione e costruire un «mondo più resiliente, sostenibile

¹⁴⁰ Cfr., ad esempio, il sopra citato *World Economic Outlook 2022*, ove si segnala che «*Policies to fast-track the green energy transition will yield long-term payoffs for energy security and the costs of ongoing climate change*» e che «*phasing in the right measures over the coming eight years will keep the macroeconomic costs manageable*».

¹⁴¹ IMF Policy Paper, Proposal to establish a Resilience and Sustainability Trust (RST), April 2022, operativo a partire dall'ottobre 2022.

¹⁴² «*A New Bretton Woods Moment*», Discorso tenuto dalla Direttrice del FMI, Kristalina Georgieva, Washington, DC, 15 ottobre 2020.

¹⁴³ *Ibidem*.

e inclusivo»¹⁴⁴. In quest'ottica, i tre imperativi delineati dalla Direttrice del FMI sembrerebbero marcare un momento di cesura nel processo di globalizzazione economica e, insieme, di complessivo ripensamento dei principi dell'ortodossia neoliberista e monetarista consacrati nel *Washington consensus*, in favore di una nuova – e aggiornata – centralità dell'azione pubblica rispetto alle dinamiche di mercato, in linea con le proposte di riforma avanzate più di recente dagli economisti di scuola keynesiana.

Riemergono, cioè, quanto meno nel lessico istituzionale del FMI, alcuni temi e priorità che avevano caratterizzato la stagione del capitalismo regolamentato successiva agli accordi di Bretton Woods: sviluppo, piena occupazione, politiche economiche statali, spesa sociale, stabilità. A questi devono aggiungersi oggi i nuovi obiettivi (ormai definiti a livello globale) della crescita sostenibile, della riconversione ecologica, della trasformazione digitale e della tutela di interessi di rilevanza mondiale quali la salute, l'ambiente, l'istruzione e l'accesso alla rete internet. Le stesse istituzioni economiche internazionali sembrano, cioè, maggiormente consapevoli del definitivo tramonto di quell'idea, affermata verso la fine degli anni Ottanta dello scorso secolo, secondo la quale la globalizzazione, contribuendo a sancire «la fine della storia»¹⁴⁵, avrebbe finito per sostituirsi agli Stati e alla politica.

Ancora una volta, peraltro, sembra opportuno rifuggire da rappresentazioni eccessivamente schematiche e semplificanti¹⁴⁶, per tentare di cogliere i diversi fattori che, in modo necessariamente articolato e graduale, contribuiscono a produrre le ben note “oscillazioni del pendolo” nei rapporti tra poteri pubblici e mercati¹⁴⁷. Così, sebbene oggi si discuta largamente di un “ritorno dello Stato” nell'economia, ci sembra più appropriato constatare come, più che di un vero e proprio ritorno – il quale, per definizione, presuppone una partenza – si tratti, a ben vedere, di un movimento incrementale che tende a modificare i connotati, tanto in senso istituzionale, quanto in senso funzionale, della *presenza* dello Stato nell'economia¹⁴⁸.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

¹⁴⁵ F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (1992), trad. it., *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Milano, 1992.

¹⁴⁶ Lo ricorda, in relazione alla crisi economico-finanziaria, L. Torchia, *La regolazione del mercato e la crisi economica globale*, in F. Brescia, L. Torchia e A. Zoppini (a cura di), *Metamorfosi del diritto delle società? Seminario per gli ottant'anni di Guido Rossi*, Napoli, 2012, 57 ss. Ma si veda anche B. Sordi, *Diritto pubblico e diritto privato*, cit., spec. 219, ove si mette limpidamente in luce come «più che di secche alternanze, la dorsale diritto-economia ci restituisce l'incessante fluire delle trasformazioni e la continua evoluzione dei terminiconcetti chiave».

¹⁴⁷ Su tali oscillazioni, più di recente, R. Ferrara, *La globalizzazione e il diritto pubblico*, cit., 36.

¹⁴⁸ In tal senso, per tutti, S. Cassese, *Lo Stato in discussione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2022, 1229, il quale, con la consueta efficacia, ha evidenziato come «non è possibile affermare che ritorna lo Stato, perché esso non è mai uscito di scena».

A tale stregua, ci sembra dunque difficile aderire a quelle rappresentazioni stereotipiche che vedono nelle crisi in corso un momento di sospensione della normalità, superate le quali “tutto tornerà come prima” ovvero, all’opposto, uno spartiacque storico a seguito del quale “nulla tornerà come prima”.

Più realisticamente, ci sembra invece che gli sviluppi prodotti dalle più recenti crisi debbano essere inquadrati all’interno di una serie di mutamenti politico-economici “strutturali”, già in atto a livello planetario, sui quali esse finiscono per interferire, producendo accelerazioni imprevedute o aggiustamenti graduali. Entro tale quadro, ancora allo stato fluido e in continua evoluzione, le crisi multiple del nuovo millennio sembrano aver colto le istituzioni (ormai) della post-globalizzazione “in mezzo al guado”, tra un ordine giuridico-economico globale in crisi e un altro, in larga parte ancora da costruire, in cui – insieme con l’emersione di nuovi interessi pubblici e obiettivi di spessore globale – si andranno via via a ridefinire anche i rapporti tra gli Stati, le istituzioni internazionali e i mercati.

Andrea Magliari - Abstract

Il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale nel tempo delle crisi multiple: «A New Bretton Woods moment?»

Il contributo si propone di approfondire il ruolo svolto dal FMI e dalla Banca mondiale nel contesto delle crisi globali del nuovo millennio e, in particolare, di verificare se sia in atto un processo di ridefinizione dello schema giuridico-istituzionale di quelle organizzazioni finanziarie internazionali; se i più recenti interventi delle due organizzazioni, determinati dalle crisi economico-finanziaria ed economico-sanitaria, energetica e dal conflitto in Ucraina, evidenzino un cambiamento rispetto all'adesione ai principi del c.d. *Washington consensus* e, eventualmente, se ciò sia sintomatico di un nuovo modo di intendere il ruolo dello Stato e dei poteri pubblici nell'economia.

The International Monetary Fund and the World Bank in the time of multiple crises: "A New Bretton Woods moment"?

The work analyses the role of the IMF and the World Bank in the context of the global crises of the new millennium. In particular, the essay verifies whether a process of redefinition of the legal-institutional framework of those international financial organizations is underway; it also examines whether the two organizations' most recent interventions, brought about by the economic-financial, economic-health, energy crises and the conflict in Ukraine, evidence a change from adherence to the principles of the so-called Washington consensus and, possibly, whether this is symptomatic of a new way of understanding the role of the State and public powers in the economy.

