



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

La crisi economica al tempo dell'emergenza sanitaria covid-19 Le reazioni delle organizzazioni internazionali

Pia Acconci

Professore ordinario di Diritto internazionale, Università degli Studi di Teramo

In Europa l'emergenza sanitaria generata dalla propagazione della nuova malattia infettiva covid-19 ha prodotto effetti pregiudizievoli sui flussi di investimenti stranieri e scambi commerciali transnazionali già verso la fine di marzo 2020, in virtù della cessazione di tutte le attività economiche non essenziali decise da numerosi Stati teatro di focolai aggressivi della suddetta malattia, quali Italia, Francia e Spagna. Effetti simili si sono registrati successivamente in altre zone del mondo, quand'anche siano state adottate misure di chiusura solo parziali. È così che, nei primi giorni di aprile, alcune espressioni premonitrici di una crisi economica collettiva, come «economic fallout»¹, «international economic disruption»² o «the worst global crisis since World War II»³, hanno iniziato a essere usate vuoi da organi di stampa vuoi da organizzazioni internazionali.

Si intende qui esaminare le attività di risposta alla pandemia covid-19 delle organizzazioni internazionali a vocazione economica e finanziaria operanti tanto nel sistema delle Nazioni Unite, quali Gruppo della Banca mondiale, Fondo monetario internazionale (FMI), Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), quanto al di fuori di esso, come l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

L'attività di queste organizzazioni si è intensificata nell'obiettivo di orientare e coordinare le risposte degli Stati membri. Alcune di esse hanno istituito anche forme specifiche di collaborazione tra loro a tal fine. L'obiettivo dell'indagine è individuare la portata di queste risposte e gli effetti rilevanti sul piano internazionale da esse prodotte.

2. Gli scambi transnazionali di merci e servizi, nonché i flussi di investimento all'estero si realizzano ormai da decenni secondo principi tipici del modello liberista, ossia libertà di iniziativa privata, libertà di concorrenza, intervento ridotto dello Stato. Tale modello è divenuto infatti generalmente accettato sul piano mondiale. L'emergenza sanitaria ha alterato in maniera pregiudizievole l'andamento di queste operazioni economiche transnazionali giacché ha minato il funzionamento di siffatto modello provocando più intervento dello Stato nella gestione dei rapporti economici e dei

¹ Si veda, tra gli altri, *Coronavirus Economic Tracker: Latest Global Fallout*, in *Financial Times*, 13 maggio 2020 (consultabile *online* <https://www.ft.com/content/e5879009-f451-4a54-9374-03472f2c4085>).

² Segnalo *World Economic Situation and Prospects: April 2020 Briefing*, 1° aprile 2020, n. 136.

³ Si veda il rapporto *ILO Monitor 2nd edition: COVID-19 and the World of Work. Updated estimates and analysis* del 7 aprile 2020 (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_740877.pdf).

mercati. Ciò è avvenuto in maniera repentina e inattesa, causando shocks dal lato sia della domanda sia dell'offerta.

Gli effetti pregiudizievoli dell'emergenza sanitaria si sono verificati in un contesto peraltro già di per sé complesso, eterogeneo e, in linea di tendenza, in squilibrio, a causa degli effetti di medio-lungo termine della grave crisi finanziaria sistemica del 2008 e delle posizioni nazionalistiche di alcuni Stati protagonisti del commercio internazionale. Rilevano, in particolare, la posizione dell'amministrazione Trump tesa a paralizzare il funzionamento dell'Organo di Appello dell'OMC per il mancato rinnovo dei suoi membri, e la conseguente politicizzazione dei conflitti di interesse di natura economica tra potenze, come quello tra gli stessi Stati Uniti e la Cina relativamente all'introduzione unilaterale di dazi agli scambi di certi prodotti, quali acciaio e suoi derivati.

Le risposte all'emergenza economica e sociale generata dall'emergenza sanitaria covid-19 delle organizzazioni internazionali a vocazione economica sono consistite per lo più in attività di assistenza agli Stati membri, da un lato, per l'adozione di piani di contenimento e prevenzione della propagazione del contagio e, dall'altro, per l'individuazione delle scelte di politica economica più appropriate per il controllo degli effetti socioeconomici dannosi derivanti dall'emergenza e l'elaborazione di soluzioni in grado di favorire la ripartenza successiva. Queste attività hanno avuto per oggetto l'aumento della dotazione delle linee di credito esistenti, l'istituzione di linee di credito speciali in termini di obiettivi e beneficiari e i tentativi di coordinamento del ricorso unilaterale a misure restrittive degli scambi. Tali attività sono consistite nell'elaborazione e pubblicazione di molteplici linee guida e rapporti strumentali al potenziamento dei servizi sanitari nazionali, alla predisposizione di servizi aggiuntivi, al mantenimento della sostenibilità nei processi produttivi e nei comportamenti individuali delle persone, al sostegno agli investimenti privati diretti all'estero già in declino prima dell'emergenza, secondo le statistiche pubblicate dall'UNCTAD⁴.

Giova segnalare anzitutto che l'emergenza sanitaria covid-19 ha portato organismi internazionali specializzati nell'assistenza tecnica e finanziaria, quali FMI, OCSE e Commissione europea, per quanto concerne gli Stati membri UE, ad assumere una posizione diversa relativamente all'opportunità di investimenti tanto pubblici quanto privati per il potenziamento dei sistemi sanitari nazionali.

In effetti, alcuni Stati economicamente avanzati, come Italia, Regno Unito, Spagna e Stati Uniti, sono risultati impreparati a far fronte all'emergenza sanitaria generata dal covid-19 anche in virtù degli effetti delle scelte di politica sanitaria poste in essere nell'ultimo decennio, dopo la crisi finanziaria del 2008. Nel quadro di programmi di riforma condizionati, questi Stati hanno adottato politiche macroeconomiche volte alla riduzione graduale, ma costante, della spesa pubblica per l'offerta di servizi sociali, quelli sanitari inclusi, sulla base sovente di parametri quantitativi e meramente contabili indicati da siffatti organismi. Per effetto di questi orientamenti di contenimento della spesa pubblica, sono stati realizzati programmi nazionali di *austerità* tramite il ricorso a

⁴ Relativamente ad alcune stime dell'UNCTAD – pubblicate nel suo sito *web* prima della propagazione mondiale del covid-19 – circa i flussi di investimenti nel periodo 2019-2020, segnalo <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2274>.

politiche economiche mirate e alla predisposizione di servizi sanitari misti in quanto erogati e gestiti da amministrazioni pubbliche e attori privati. Gli Stati economicamente meno avanzati hanno adottato scelte di politica sanitaria di tal genere ancor prima nel quadro dell'attuazione delle riforme previste nei rispettivi programmi di aggiustamento strutturale concordati con le organizzazioni internazionali del Gruppo della Banca mondiale e il FMI. Per effetto della propagazione pandemica del covid-19 questi Stati sono risultati bisognosi di ingenti investimenti finanziari.

In effetti, l'emergenza ha reso evidente l'esigenza di investimenti qualificati sotto il profilo dell'innovazione tecnologica, dimostrando come la reputazione economica e finanziaria di uno Stato possa dipendere dal suo livello di autonomia dalle catene di produzione e distribuzione organizzate su scala mondiale, per quanto concerne soprattutto l'approvvigionamento di merci essenziali nel corso di una pandemia, ovvero dalla sua disponibilità di un numero sufficiente di posti di terapia intensiva e di macchinari di respirazione assistita rispetto all'entità della sua popolazione.

Il potenziamento di linee di credito esistenti e l'istituzione di linee di credito speciali sono apparsi così opportuni, benché suscettibili di evidenziare nel complesso la dipendenza dall'assistenza tecnica e finanziaria esterna di numerosi Stati. La Banca mondiale e il Fondo monetario internazionale hanno scelto di sostenere la liquidità degli Stati emergenti e di quelli economicamente meno avanzati facilitandone l'accesso a fondi di finanziamento straordinari di risposta all'emergenza covid-19. Nella dichiarazione congiunta del Presidente del Comitato monetario e finanziario e del Managing Director del FMI resa il 27 marzo 2020 si fa riferimento al «reversal of capital flows and, for some [States], a sharp drop in commodity prices» e più specificamente alle «foreign exchange liquidity shortages in emerging market economies and high debt burdens in many low-income countries»⁵.

All'inizio dell'emergenza, la Banca mondiale e la Società finanziaria internazionale (IFC) hanno adottato un «package to fast-track financing» per assistere gli Stati e le imprese nella prevenzione, individuazione e risposta alla diffusione rapida del covid-19. Il 3 marzo 2020, la Banca mondiale ha adottato un «response package» di sei miliardi per il potenziamento dei sistemi sanitari e dei programmi di sorveglianza. Anche l'IFC ha stanziato sei miliardi per facilitare il finanziamento delle imprese di piccole e medie dimensioni, in virtù della loro vulnerabilità ai cambiamenti repentini sul piano economico e finanziari. Successivamente, i Boards of Directors di entrambe queste organizzazioni hanno approvato un aumento della dotazione finanziaria di tale «package» pari a quattordici miliardi per il potenziamento dei sistemi sanitari nazionali onde favorire «public health preparedness, [...] for disease containment, diagnosis, and treatment» e sostenere altresì il settore privato⁶. La Banca mondiale ha usato altresì la propria *Pandemic Emergency Financing Facility* (PEFF), istituita nel 2017 allo scopo di sostenere gli Stati economicamente meno avanzati nella gestione delle emergenze

⁵ Consultabile nel sito internet [imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/pr20114-joint-statement-by-the-chair-of-imfc-and-the-managing-director-of-the-imf](https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/27/pr20114-joint-statement-by-the-chair-of-imfc-and-the-managing-director-of-the-imf).

⁶ Segnalo il comunicato stampa della Banca Mondiale del 17 marzo 2020 (www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/03/17/world-bank-group-increases-covid-19-response-to-14-billion-to-help-sustain-economies-protect-jobs).

sanitarie⁷.

Il FMI ha incentrato le proprie attività sul perseguimento di tre obiettivi di politica economica, in quanto priorità per la gestione da parte degli Stati delle implicazioni economiche e finanziarie dell'emergenza. Tali obiettivi sono la garanzia del funzionamento dei settori economici essenziali, l'erogazione di risorse finanziarie sufficienti alle persone colpite dall'emergenza sanitaria e la prevenzione del crollo del sistema economico mondiale⁸. Il Fondo ha istituito un *browser* speciale, detto «policy tracker», per la raccolta delle risposte dei propri Stati membri all'emergenza economica generata dalla pandemia covid-19⁹. Il Fondo si è impegnato poi a fornire linee di credito speciali, oltre a potenziare le opportunità di accesso a quelle tradizionali. Come dichiarato già il 25 marzo 2020 dal Direttore generale, il Fondo monetario internazionale in collaborazione con la Banca mondiale ha assicurato «relief for debt repayments» ai propri Stati membri economicamente meno avanzati nel quadro del proprio *Catastrophe Containment and Relief Trust*. Il Fondo si è adoperato per ampliare la dotazione di tale meccanismo con 1,4 miliardi di dollari statunitensi onde poter concedere due anni di “relief” e permettere agli Stati beneficiari di impiegare per finalità sociali le somme di denaro non versate per il servizio del debito. Almeno ventinove Stati si sono avvantaggiati di quest'opportunità. Il Fondo ha promosso inoltre la sospensione del pagamento del servizio del debito dovuto dagli Stati membri economicamente meno avanzati ai creditori bilaterali. I capi di Stato e di governo degli Stati partecipanti al G-20 hanno accordato successivamente tale sospensione per un valore di undici miliardi di dollari statunitensi.

I medesimi organismi – Banca mondiale, FMI e G-20 – hanno domandato ai creditori privati di adottare anch'essi una decisione simile, liberando gli Stati membri economicamente meno avanzati dal pagamento del servizio del debito per ulteriori sette miliardi di dollari statunitensi. Il Fondo si è impegnato altresì a mobilitare cento miliardi di dollari statunitensi per ampliare l'accesso alle proprie linee di credito di emergenza nel quadro dei due meccanismi denominati *Rapid Credit Facility* e *Rapid Financing Instrument* a favore degli Stati membri bisognosi di rafforzare la propria capacità di risposta sotto il profilo sanitario¹⁰. Tale accesso è previsto che avvenga senza condizioni. Grazie a donazioni straordinarie di alcuni dei propri Stati membri, tra cui Australia, Canada, Cina, Giappone, Regno Unito e Spagna, il Fondo intende ampliare l'accesso da parte di Stati economicamente meno avanzati alle proprie linee di credito a tasso zero mobilitando, a tal fine, fino a diciassette miliardi di dollari. Il Fondo ha istituito poi una linea di credito ulteriore a breve termine (detta *Short-term Liquidity Line*, SLL) per iniettare nel sistema economico mondiale liquidità e fiducia. I

⁷ Il *Framework* istitutivo del PEF è consultabile nel sito internet <http://pubdocs.worldbank.org/en/670191509025137260/PEF-Framework.pdf>.

⁸ Segnalo i *Remarks by IMF Managing Director Kristalina Georgieva During an Extraordinary Conference Call of G20 Finance Ministers and Central Bank Governors* (<https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/03/31/pr20124-remarks-md-kristalina-georgieva-conference-call-g20-finance-ministers-central-bank-governors>).

⁹ Consultabile nel sito internet <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>.

¹⁰ Per informazioni ulteriori, <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2020/02/28/how-the-imf-can-help-countries-address-the-economic-impact-of-coronavirus>.

beneficiari attesi di questa linea di credito sono gli Stati con lievi squilibri della bilancia dei pagamenti e dotati di politiche macroeconomiche fondate su basi solide.

Per quanto attiene i tentativi di coordinamento del ricorso a misure restrittive degli scambi di determinate merci, l'esigenza di quantità consistenti di dispositivi di protezione individuale (DPI), quali mascherine, visiere facciali, occhiali speciali, prodotti igienizzanti, camici sterilizzati, ventilatori, e la chiusura di molte attività economiche e produttive negli Stati con focolai più aggressivi del covid-19, hanno avuto un'incidenza negativa sugli scambi commerciali transnazionali e mostrato l'instabilità del modello di produzione manifatturiera divenuto tipico con l'espansione del processo di liberalizzazione e interdipendenza su scala mondiale. Questo modello è fondato sulla delocalizzazione in più Stati distinti di fasi di produzione o dell'intero ciclo produttivo dei prodotti manifatturieri di qualunque genere e provoca così una dipendenza considerevole dalle importazioni per la soddisfazione dei mercati nazionali.

L'instabilità di tale modello è risultata evidente allorché alcuni Stati esportatori hanno introdotto limiti all'esportazione di DPI, al fine del contenimento e della prevenzione della propagazione del contagio nei rispettivi territori. È così che sia l'Organizzazione mondiale del commercio¹¹ sia la Commissione europea¹², col sostegno degli operatori economici del settore attraverso la Camera di commercio internazionale (CCI)¹³ hanno pubblicato dichiarazioni congiunte per il coordinamento degli orientamenti indirizzati agli Stati membri con riguardo particolare alla gestione degli ostacoli ai flussi di scambio transnazionali di «medical supplies, medicines, disinfectant, soap and personal protective equipment», istituito pagine speciali nei rispettivi siti *web* e collaborato con altre organizzazioni internazionali, quali la FAO relativamente agli scambi di materie prime e prodotti delle filiere agroalimentari.

In diversi “policy briefs” la FAO ha sottolineato l'incidenza negativa della pandemia covid-19 sulle filiere transnazionali di produzione e approvvigionamento di materie prime e prodotti agroalimentari, sotto il profilo della sicurezza alimentare intesa come accesso a materie prime e prodotti di qualità in quanto nutritivi. Tale incidenza deriverebbe in particolare dalle restrizioni unilaterali al commercio di tali materie prime e prodotti adottate da numerosi Stati membri dell'OMC, nonché dalle disuguaglianze

¹¹ Nel sito internet dell'OMC è consultabile una lista delle “Covid-19 trade-related measures” adottate dai suoi Membri https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm.

¹² Si vedano, in particolare, *European Commission COVID-19. Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services*, 16 marzo 2020, C (2020) 1753 final; *European Commission Guidelines: Facilitating Air Cargo Operations during COVID-19 Outbreak*, comunicazione della Commissione, 26 marzo 2020, C (2020) 2010 final. Segnalo altresì https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_622.

¹³ Segnalo la pagina del sito internet dell'OMC dedicata al tema delle restrizioni al commercio adottate unilateralmente quale risposta alla pandemia (https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm#faq), specificamente *Call for urgent action from G20 leaders in response to the COVID-19 outbreak*, lettera della CCI ai leaders del G20, 12 Marzo 2020 (https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/icc-letter-to-his-majesty-king-salman-bin-abdulaziz-al-saud.pdf); *Calls for measures to mitigate the effects of COVID-19 on supply chains*, richiesta della *Global Business Coalition*, 19 marzo 2020 (https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/gbc_statement_e.pdf); *Need for coordinated action by G20 leaders in response to the COVID-19 pandemic - an unprecedented health and economic crisis*, lettera aperta ai capi di Stato e di governo del G-20 di OMS, OMC e CCI, 23 marzo 2020 (https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/b20_icc_statement_e.pdf).

già esistenti. Ciò emerge, in particolare, dal discorso del Direttore generale della FAO contro tali restrizioni nel corso del World Economic Forum del 30 marzo 2020¹⁴.

Vale la pena segnalare anche il rapporto pubblicato dalla FAO a giugno sullo stato di incertezza dei mercati agroalimentari generato dall'emergenza sanitaria¹⁵. Questo rapporto raccoglie ed esamina i dati rilevanti per l'individuazione delle caratteristiche di quest'incertezza. Il rapporto stima che gli effetti negativi dell'emergenza covid-19 si produrranno diversamente da settore a settore, mostrando come per alcuni settori, quali lo zucchero, l'incertezza fosse cominciata già prima dell'emergenza per carenze di produzione. Secondo il rapporto, i settori della carne e del pesce saranno tra quelli più danneggiati in virtù dell'origine zootecnica della nuova malattia. Il rapporto esclude tuttavia che analogie con la crisi dei prezzi dei prodotti agroalimentari verificatasi durante e dopo la crisi finanziaria del 2008 possano verificarsi.

Per quanto concerne il sistema Nazioni Unite, merita dedicare attenzione pure alla posizione dell'Organizzazione internazionale del lavoro, che ha pubblicato già all'inizio di aprile un rapporto relativamente agli effetti dell'emergenza sul mercato del lavoro mondiale. Come anticipato, questo rapporto si riferisce all'emergenza covid-19 come «the worst global crisis since World War II». Esso include statistiche e altri dati a dimostrazione della previsione di una crescita sostenuta del tasso di disoccupazione nel 2020 per effetto della pandemia. Il medesimo rapporto chiarisce che gli effetti negativi attesi dell'emergenza covid-19 sarebbero eterogenei in termini di aree del mondo e settori economici colpiti. Secondo l'OIL i settori più colpiti sono, tra gli altri, trasporti, agricoltura e servizi pubblici essenziali¹⁶. L'Organizzazione si è impegnata a realizzare attività di monitoraggio relativamente all'incidenza dell'emergenza covid-19 sul mercato del lavoro¹⁷.

L'OIL ha rilanciato anche la propria agenda sulla realizzazione della protezione sociale sul piano mondiale attraverso il ricorso diffuso a forme di *decent work*, giacché l'emergenza sanitaria ha reso evidente altresì l'arretratezza di molti Stati sotto questo profilo relativamente alle molteplici forme di lavoro precario e scarsamente qualificato diffuse con la liberalizzazione e interdipendenza dei processi produttivi e distributivi¹⁸. In questo quadro l'OIL ha avviato consultazioni con gli attori privati interessati alla garanzia della protezione sociale nelle catene di produzione e distribuzione transnazionali, onde favorire la loro collaborazione per la ricerca di

¹⁴ Consultabile nel sito internet <http://www.fao.org/director-general/news/news-article/en/c/1268825/>.

¹⁵ FAO, *Food Outlook – Biannual Report on Global Food Markets: June 2020, Food Outlook*, n. 1, Rome, 2020 consultabile nel sito <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9509en> (<https://doi.org/10.4060/ca9509en>).

¹⁶ Rileva il rapporto già menzionato *ILO Monitor 2nd edition: COVID-19 and the World of Work. Updated Estimates and Analysis*.

¹⁷ Per aggiornamenti sulle attività di monitoraggio dell'OIL, segnalo il sito internet specifico <https://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>.

¹⁸ Segnalo la dichiarazione del Direttore generale dell'OIL *We Need a Human-centred Response to COVID-19 through Global Solidarity* in occasione dei *Virtual Spring Meetings* della Banca mondiale e del FMI tenutisi il 16 aprile 2020 (https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/statements-and-speeches/WCMS_741927/lang-en/index.htm).

soluzioni soddisfacenti tanto per i datori di lavoro quanto per i lavoratori secondo il suo tipico modello organizzativo tripartito¹⁹.

La Conferenza su commercio e sviluppo delle Nazioni Unite (UNCTAD) ha lavorato per facilitare soluzioni ai problemi generati dalla pandemia fondate sull'interazione tra commercio e tecnologia, avvalendosi dell'attività del *Technology Facilitation Mechanism* (TFM). Si tratta di un altro organismo tecnico delle Nazioni Unite volto all'innovazione tecnologica per la realizzazione dei *Sustainable Development Goals*. Questo è competente a fare proposte sulle soluzioni più adeguate per le istituzioni politiche (*policy-makers*), le imprese (*business community*) e la società civile²⁰. L'UNCTAD si sta occupando altresì dell'incidenza dell'emergenza covid-19 sul rapporto tra investitori stranieri e Stati ospiti, con riguardo particolare all'attuazione dei trattati internazionali applicabili²¹.

Per quanto riguarda il mantenimento della sostenibilità nei processi produttivi e nei comportamenti individuali delle persone, nonché il contenimento di perdite di biodiversità, merita osservare anzitutto che gli organismi internazionali e gli altri attori rilevanti delle relazioni economiche transnazionali concordano sulla correlazione positiva tra tutela della salute e dell'ambiente, nonché sull'esigenza della promozione dello sviluppo sostenibile, secondo quanto delineato, a tal fine, da ultimo nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Nel corso dell'emergenza covid-19 il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UN Environment Program, UNEP) si è attivato per evidenziare la rilevanza della salvaguardia dell'ambiente sia durante la pandemia, sia successivamente, al fine anche di avviare azioni appropriate di prevenzione. A questi fini, l'UNEP ha lavorato, da un lato, per dimostrare la correlazione tra la pandemia covid-19 e il degrado ambientale e, dall'altra, per indurre gli Stati ad adottare metodi di gestione dei rifiuti generati dall'assistenza sanitaria conformi all'esigenza della salvaguardia dell'ambiente.

Merita segnalare, relativamente al primo profilo, la dichiarazione sull'emergenza covid-19 del Direttore esecutivo dell'UNEP del 6 aprile 2020²², che sottolinea l'importanza della connessione tra stabilità dell'ecosistema, ambiente e salute umana. La dichiarazione intende inoltre promuovere la realizzazione di "green investments", quali quelli nella produzione e distribuzione di energia rinnovabile, nell'esecuzione di progetti di "smart housing", trasporti e appalti pubblici ecologici, dopo l'emergenza, secondo quanto indicato dai *Sustainable Development Goals*. Merita segnalare, relativamente al secondo profilo, il *Compendium of Technologies for Treatment/Destruction of Healthcare Waste* pubblicato dall'International Environmental Technology Centre dell'UNEP per assistere i governi e i lavoratori del settore sanitario a utilizzare tecnologie speciali per la gestione dei rifiuti sanitari

¹⁹ Per approfondimenti sulle attività dell'ILO, si vedano i due contributi al presente Osservatorio di Luca Martelli.

²⁰ Si veda il sito internet dell'UNCTAD (<https://unctad.org/en/pages/newsdetails>).

²¹ Segnalo il numero speciale dell'*Investment Policy Monitor* dell'UNCTAD *Investment Policy Responses to the COVID-19 Pandemic* pubblicato il 4 maggio 2020 (https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2020d3_en.pdf).

²² Consultabile nel sito internet <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/statement/unep-statement-covid-19>.

generate dalla pandemia²³.

Anche l'OMC e l'OCSE – entrambe, vale la pena ricordare, operanti al di fuori del sistema delle Nazioni Unite – hanno posto in essere attività di raccolta, analisi ed elaborazione di dati e statistiche tese alla realizzazione di attività di sorveglianza e di orientamento.

L'OMC svolge queste attività sulla base di dati raccolti ed elaborati in autonomia onde individuare gli aspetti critici gestibili nel breve periodo, relativamente in particolare al ricorso unilaterale a restrizioni quantitative, sospensione degli automatismi delle licenze, sovvenzioni e altri ostacoli tecnici agli scambi internazionali, secondo il regime di deroghe ed eccezioni previsto negli Accordi internazionali da essa amministrati. L'OMC mira così a orientare le scelte di politica commerciale dei suoi Membri verso la ripresa degli scambi transnazionali conformemente alle regole previste nei medesimi Accordi, anziché alle deroghe ed eccezioni.

L'OCSE ha pubblicato dati, valutazioni e previsioni per orientare gli Stati membri a congegnare e realizzare piani di risposta in grado di mitigare gli effetti economici pregiudizievoli dell'emergenza sanitaria. Ad avviso dell'OCSE, il livello di adeguatezza di tali risposte sarebbe suscettibile di variare a seconda della situazione specifica di ciascuno Stato, in ragione dell'eterogeneità dei settori economici determinanti per la determinazione dei rispettivi prodotti nazionali lordi, delle condizioni dei sistemi fiscali, di istruzione e sanitari. Come emerge con chiarezza dalla pagina del sito *web* dell'OCSE dedicata all'emergenza covid-19, il Segretario generale dell'Organizzazione si è impegnato a contribuire alla gestione di siffatta emergenza mediante un "global effort". Secondo il Segretario generale, un piano di risposta comune dovrebbe sostenere il finanziamento dei sistemi sanitari ed epidemiologici, mobilitare tutte i parametri macroeconomici rilevanti – tra cui quelli monetari e fiscali – e le politiche nazionali strutturali, contribuire alla revoca delle varie restrizioni agli scambi, in particolare di forniture sanitarie, adottate unilateralmente da diversi Stati, assicurare assistenza agli Stati emergenti ed economicamente meno avanzati, favorire la condivisione e l'attuazione di "best practices" a sostegno tanto dei lavoratori e delle persone più vulnerabili quanto delle imprese, in particolare di quelle di piccole e medie dimensioni operanti in settori come il turismo. L'OCSE ha invitato gli Stati membri e altri attori internazionali, come il G-20, a privilegiare gli investimenti nel settore sanitario, in particolare nella produzione di mascherine, altri dispositivi protettivi personali di base e farmaci, nonché nell'offerta di servizi sanitari.

Il 31 marzo i capi di Stato e di governo degli Stati parti al G-20 hanno concordato l'avvio di un piano d'azione straordinario per sostenere gli Stati nella realizzazione di azioni di potenziamento dei servizi sanitari e di contrasto dell'incidenza negativa della pandemia covid-19 sui sistemi economici nazionali e sull'economia mondiale²⁴. Tutti gli attori internazionali hanno evidenziato l'importanza di investimenti siffatti a favore

²³ Cfr. <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/healthcare-waste-what-do-it>.

²⁴ Si veda la dichiarazione sull'emergenza Covid-19 al termine del vertice straordinario dei capi di Stato e di governo degli Stati del G20 tenutosi in modalità virtuale il 26 marzo 2020 (http://www.g20.utoronto.ca/2020/Virtual_Leaders_Summit_King_Salman_Opening_Remarks_EN.pdf).

degli Stati economicamente meno avanzati (*low- and middle-income States*, LMICs) in Africa, Asia e America Latina e delle persone più vulnerabili negli Stati economicamente avanzati.

Da ultimo segnale che varie organizzazioni internazionali hanno avviato anche attività di collaborazione tra loro. Segnalo, tra le altre, quella tra FAO, OMS e OMC per l'assicurazione e il controllo della continuità dell'offerta di prodotti agroalimentari²⁵. L'OMS e la Banca europea per gli investimenti hanno avviato la gestione comune di un fondo speciale – grazie a risorse finanziarie già a disposizione della Banca – per l'assistenza finanziaria a Stati bisognosi, il miglioramento vuoi delle condizioni sanitarie negli Stati più vulnerabili, quali quelli africani, vuoi della circolazione transnazionale di dispositivi sanitari utili in caso di emergenza sanitaria e il potenziamento sul piano nazionale dei sistemi sanitari statali *tout court*²⁶.

3. Per prevenire uno scenario di recessione economica generalizzata e quindi di emergenza sociale mondiale, a causa della combinazione tra pandemia e crisi economica, le organizzazioni internazionali specializzate nella sorveglianza dell'andamento dei rapporti economici hanno intensificato le attività tanto di sostegno agli Stati membri quanto di coordinamento delle loro risposte, nonché di collaborazione tra loro e con attori privati, orientati o meno al profitto, nella logica degli obiettivi dello sviluppo sostenibile indicati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

Diverse istituzioni e agenzie specializzate delle Nazioni Unite, l'OMC e l'OCSE hanno raccolto, valutato e/o divulgato dati, indicatori, linee guida e rapporti tecnici per l'individuazione dei caratteri distintivi della crisi economica e sociale generata dall'emergenza sanitaria e la prevenzione di un suo peggioramento, a seguito di effetti di sgocciolamento (*spillover*) ulteriori.

Tutti questi risultati – quale che sia la loro valutazione in termini di effettività – dimostrano una rivitalizzazione del multilateralismo, quale metodo principale della cooperazione internazionale istituzionalizzata, nei settori economici consolidati, ossia finanza, commercio e investimenti. L'emergenza covid-19 ha confermato, infatti, l'opportunità della ricerca di risposte comuni in un contesto caratterizzato da conflitti di interesse vivaci tra Stati, squilibri macroeconomici e soprattutto negli anni più recenti manifestazioni di unilateralismo di stampo protezionista.

Relativamente agli interrogativi sul grado di effettività dei numerosi atti adottati da organizzazioni internazionali, osservo che l'emergenza covid-19 ha posto in risalto –

²⁵ Segnalo il sito internet <http://www.fao.org/2019-ncov/resources/policy-briefs/en>. Relativamente all'incidenza negativa dell'emergenza Covid-19 sulla sicurezza alimentare, si veda, in particolare, il *Joint Statement* di Qu Dongyu, Tedros Adhanom Ghebreyesus e Roberto Azevedo, Direttori generali rispettivamente di FAO, OMS e OMC del 30 marzo 2020, consultabile nel sito internet [https://www.who.int/news-room/detail/30-03-2020-joint-statement-by-qu-dongyu-tedros-adhanom-ghebreyesus-and-roberto-azevedo-directors-general-of-the-food-and-agriculture-organization-of-the-united-nations-\(fao\)-the-world-health-organization-\(who\)-and-the-world-trade-organization-\(wto\)](https://www.who.int/news-room/detail/30-03-2020-joint-statement-by-qu-dongyu-tedros-adhanom-ghebreyesus-and-roberto-azevedo-directors-general-of-the-food-and-agriculture-organization-of-the-united-nations-(fao)-the-world-health-organization-(who)-and-the-world-trade-organization-(wto)).

²⁶ Si veda <https://www.who.int/news-room/detail/01-05-2020-who-and-european-investment-bank-strengthen-efforts-to-combat-covid-19-and-build-resilient-health-systems-to-face-future-pandemics>.

più di altre emergenze trascorse – quanto questi interrogativi siano riconducibili per lo più ai limiti di competenza normativa, materiale e procedurale previsti nei trattati internazionali istitutivi delle organizzazioni internazionali. Gli Stati membri le hanno create per lo svolgimento di attività specifiche che sono prevalentemente di cooperazione, assistenza tecnica, indirizzo e coordinamento. A tali fini, i medesimi Stati hanno attribuito loro una competenza normativa, in linea di principio, non vincolante. La complessità della vita di relazione attuale genera tuttavia aspettative molteplici ed eterogenee – vuoi negli stessi Stati membri, vuoi in attori privati – circa le attività attese dalle medesime organizzazioni. In virtù dei limiti strutturali menzionati, le organizzazioni internazionali finiscono spesso con disattendere tali aspettative ed essere criticate per questo. Siffatta circostanza è la ragione principale per la quale il multilateralismo, quale metodo per la soluzione dei problemi comuni sul piano internazionale, è stato posto in discussione negli anni più recenti. I problemi comuni inerenti la gestione dei rapporti internazionali di carattere economico sono stati affrontati anch'essi, al pari di quelli militari e umanitari, dagli Stati e dagli organismi internazionali competenti in maniera informale, benché la costruzione di un ordine giuridico internazionale stabile e prevedibile sia stato l'obiettivo di tali rapporti per decenni a partire dalla fine della II guerra mondiale. Il perseguimento di quest'obiettivo ha resistito al rischio di destabilizzazione derivante da mutamenti epocali dei suddetti rapporti, quali il processo di decolonizzazione, la crisi del modello dirigista con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la grave crisi finanziaria sistemica del 2008.

La circostanza che l'emergenza covid-19 abbia portato a un'intensificazione della cooperazione internazionale mediante le organizzazioni internazionali e a una rivitalizzazione del multilateralismo nel campo economico e sociale potrebbe rappresentare l'occasione per il rilancio, nonché il potenziamento, di quelle iniziative – tante volte annunciate, ma non realizzate ancora – di riforma del modo di essere di molte organizzazioni.