

# Comparative and Transnational Law

14

**Riccardo Viviani**

**Agenda post-2015 e mutamento giuridico  
nel contesto della globalizzazione**

Suggested citation: Viviani, Riccardo «Agenda post-2015 e mutamento giuridico nel contesto della globalizzazione», CDCT working paper 35-2015/ Comparative and Transnational Law 14, available at <http://www.cdct.it/Pubblicazioni.aspx>

## Abstract

**IT** *Nel settembre del 2015, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adoterà una nuova agenda di sviluppo che andrà a sostituire i Millennium Development Goals (MDGs). Dal momento che la promozione della giustizia costituirà uno degli elementi essenziali di questa Agenda Post-2015, i nuovi obiettivi di sviluppo affronteranno diverse questioni di carattere giuridico come il consolidamento della rule of law e la formalizzazione dei property rights. L'esperienza dei MDGs dimostra come indicatori e statistiche vengano utilizzati da attori internazionali e transnazionali al fine di valutare e promuovere riforme giuridiche nei paesi in via di sviluppo. Essa conferma inoltre che, nel contesto della globalizzazione, l'identificazione di obiettivi misurabili in termini quantitativi rappresenta un efficace strumento di mutamento giuridico. Il presente articolo analizzerà questa evoluzione delle politiche di sviluppo, esaminando, in particolare, il ruolo svolto da indicatori ed esperti nella governance globale.*

**Keywords:** Globalizzazione, Agenda Post-2015, Trapianti Normativi

**EN** *In September 2015 the General Assembly of the United Nations will adopt a new sustainable development agenda which will substitute the Millennium Development Goals (MDGs). One of the essential elements of the new agenda is the promotion of justice and the new targets are likely to focus on various legal issues such as the attainment of the rule of law and the formalization of property rights. The MDGs experience shows how indicators are being used by international and transnational actors as tools for evaluating and promoting a variety of legal reforms in developing and transitional countries and confirms that, in the context of globalization, identifying goals and measurable targets seems to be the best way to generate legal change. The present article will analyze these new trends in development policies from a legal comparative perspective, discussing the role of experts and indicators in global governance.*

**Keywords:** Globalization, Agenda Post-2015, Legal Transplants

## AGENDA POST-2015 E MUTAMENTO GIURIDICO NEL CONTESTO DELLA GLOBALIZZAZIONE

RICCARDO VIVIANI\*

### Indice

1. Introduzione - 2. Obiettivi di sviluppo - 2.1. *L'Agenda Post-2015* - 3. Indicatori e globalizzazione - 3.1. *Governance* e indicatori - 3.2. Esperti non neutrali - 4. Globalizzazione e riforme giuridiche - 4.1. Il mutamento giuridico nel contesto della globalizzazione - 4.2. La complessità del diritto - 5. Conclusioni

### 1. Introduzione

Nel corso dell'ultimo decennio i *Millennium Development Goals* (MDGs) sono diventati il progetto più rilevante nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo<sup>1</sup> ed è opinione diffusa che essi rappresentino un consenso globale senza precedenti sulle misure da adottarsi per ridurre la povertà nel mondo<sup>2</sup>.

Gli Obiettivi del Millennio costituiscono un esempio emblematico di come strumenti statistici e quantitativi vengano oggi adoperati come strumenti di *policy* per mobilitare consapevolezza e supporto politico facendoli confluire su determinate problematiche sociali considerate come prioritarie<sup>3</sup>.

Questa esperienza è destinata a giungere al termine nel corso del 2015 e gli esperti delle Nazioni Unite stanno da tempo lavorando per definire la progettazione di una nuova agenda di sviluppo.

Il Segretario Generale Ban Ki Moon ha affermato che la nuova cornice di obiettivi dovrà essere ambiziosa ma allo stesso tempo presentare un disegno semplice, e che soprattutto dovrà essere supportata da una rinnovata collaborazione internazionale per lo sviluppo<sup>4</sup>: solo un'agenda di questo tipo potrà infatti portare al raggiungimento

---

\* Cultore della materia di sistemi giuridici comparati presso l'Università degli Studi di Torino.

<sup>1</sup> P. ALSTON, "Ships Passing in the Night: the Current State of the Human Rights and Development Debate seen through the Lens of the Millennium Development Goals", *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, N. 3, August 2005, 755-756

<sup>2</sup> J. WAAGE et al., "The Millennium Development Goals: a Cross-Sectoral Analysis and Principles for Goal Setting after 2015", *The Lancet*, Vol. 376, Issue 9745, versione online, 13 September 2010, 1

<sup>3</sup> S. FUKUDA-PARR, "Global Development Goal Setting as a Policy Tool for Global Governance", *International Policy Centre for Inclusive Growth*, Working Paper n. 108, Aprile 2013, 20

<sup>4</sup> B. K. MOON, "Remarks at Special Event on Achieving the Millennium Development Goals", 25 settembre 2013, disponibile all'indirizzo: [http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments\\_full.asp?statID=1992#.Um1JrflSiSo](http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/statments_full.asp?statID=1992#.Um1JrflSiSo)

di un futuro senza povertà e fondato sul rispetto dei diritti umani, sull'uguaglianza e sulla sostenibilità<sup>5</sup>.

L'Assemblea Generale si è data appuntamento nel settembre 2015 per riflettere circa gli effetti prodotti dai *Millennium Development Goals* nonché circa le possibilità offerte dalla creazione di un'*Agenda Post-2015*.

Si dovrà trattare di una riflessione che non si concentri sulla sterile elencazione di argomenti pro e contro il possibile raggiungimento di risultati concreti di sviluppo da parte di questi progetti, ma che stimoli piuttosto una più generale riflessione su questioni fondamentali riguardanti l'efficacia degli Obiettivi del Millennio e la creazione della nuova agenda.

A questo proposito, il fine che questo breve saggio si prefigge è quello di indagare sui meccanismi di *governance* innescati dall'utilizzo degli indicatori nel contesto della globalizzazione e di comprendere criticamente gli effetti che essi producono nell'ambito del diritto. Si ritiene, infatti, che non sia possibile compiere una avveduta valutazione degli effetti dei MDGs e della validità delle nuove proposte se non si comprende quali siano le dinamiche che costituiscono il motivo del diffondersi degli indicatori nel panorama globale e quale sia il valore intrinsecamente politico di tali strumenti statistici.

In particolare, il presente contributo si concentrerà sulle dinamiche intrinseche agli odierni processi di trapianto normativo fondate sull'utilizzo di strumenti di *soft law* come indicatori e *standards* per la promozione di pacchetti standardizzati di riforme. Tali meccanismi, caratterizzati da una concezione formalistica e superficiale del fenomeno giuridico, saranno oggetto di analisi circa la loro utilità e legittimità: da un lato, infatti, gli approcci *one size fits all* non riescono a tenere conto della complessità e della dinamicità delle interazioni che si sviluppano tra i diversi formanti dell'ordinamento; dall'altro pongono significativi problemi di legittimazione democratica.

Alla luce dell'esperienza degli Obiettivi del Millennio ed in vista della definizione dell'*Agenda Post-2015*, questo articolo analizzerà dunque le conseguenze di carattere giuridico prodotte dall'utilizzo degli indicatori nel moderno contesto della globalizzazione.

La prima parte dell'elaborato sarà dedicata alla descrizione critica dei *Millennium Development Goals* e della nuova agenda di sviluppo. La seconda parte dell'articolo riguarderà gli indicatori e l'odierna tendenza al loro massiccio utilizzo da parte delle organizzazioni internazionali e si concentrerà sulle caratteristiche di questi strumenti di *governance*. La terza ed ultima parte sarà invece dedicata agli effetti giuridici prodotti dagli strumenti di comparazione quantitativa come MDGs e *Agenda Post-2015*, ed in particolare alle problematiche legate all'adozione di riforme eterodirette stimulate da obiettivi ed indicatori.

---

<sup>5</sup> B. K. MOON, "Synthesis Report of the Secretary General on the Post-2015 Sustainable Development Agenda", 4 dicembre 2014, 5, disponibile all'indirizzo: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/7](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/7)

## 2. Obiettivi di sviluppo

L'8 settembre 2000 i rappresentanti di 189 paesi del mondo si riunirono presso il quartier generale delle Nazioni Unite per definire i temi che avrebbero costituito le sfide centrali da affrontare nel nuovo millennio e per delineare il ruolo che l'ONU avrebbe giocato nel nuovo contesto geopolitico.

Il risultato raggiunto al termine dei lavori dell'Assemblea Generale fu l'unanime approvazione della *Millennium Declaration*<sup>6</sup>, la quale esprimeva la volontà e la determinazione dei Paesi Membri nell'impegnarsi al fine di raggiungere diversi obiettivi: sviluppo, sradicamento della povertà, pace e sicurezza, tutela dell'ambiente, democrazia e diritti umani<sup>7</sup>.

Il cosiddetto *Millennium Summit* ebbe una forte risonanza e determinò ufficialmente il ritorno delle Nazioni Unite al centro della scena della definizione di obiettivi globali di sviluppo e soprattutto della gestione delle dinamiche di cooperazione internazionale.

La risoluzione adottata però non comprendeva ancora la lista degli odierni *Millennium Development Goals*, i quali sarebbero stati il frutto di un'elaborazione successiva. Tale documento necessitava, infatti, di un programma di attuazione che mostrasse come il mondo avrebbe potuto raggiungere concretamente gli scopi individuati nel corso del *Millennium Summit*, primo su tutti la riduzione della povertà. Si trattava dunque di individuare una lista di obiettivi, creare *targets* ed indicatori, sviluppare un meccanismo che assicurasse il rafforzamento dell'attenzione a livello mediatico e di pubblico sul tema della povertà<sup>8</sup>.

Fu così che, circa un anno dopo l'approvazione della *Millennium Declaration*, l'allora Segretario Generale Kofi Annan pubblicò un documento che avrebbe costituito la *Road Map*<sup>9</sup> di implementazione delle promesse formulate nel *Millennium Summit*. Al termine di quell'ampio testo si trovava un allegato di quattro pagine, il quale conteneva una lista di otto obiettivi, diciotto *targets* e quaranta indicatori: i *Millennium Development Goals*<sup>10</sup>.

Questi gli Obiettivi: sradicare la povertà estrema e la fame, rendere universale l'istruzione primaria, promuovere la parità dei sessi e l'*empowerment* delle donne, ridurre la mortalità infantile, migliorare la salute materna, combattere l'HIV/AIDS, la

---

<sup>6</sup> ASSEMBLEA GENERALE DELLE NAZIONI UNITE, "A/RES/55/2", 8 settembre 2000, disponibile all'indirizzo: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>

<sup>7</sup> S. FUKUDA PARR, "Should Global Goal Setting Continue, and How, in the Post-2015 Era", Working Paper 117, *United Nations Department of Economics and Social Affairs*, Luglio 2012, 1

<sup>8</sup> D. HULME, "The Millennium Development Goals (MDGs): A Short History of the World's Biggest Promise", *Brooks World Poverty Institute Working Paper*, 2009, 36

<sup>9</sup> ASSEMBLEA GENERALE NAZIONI UNITE, "A/56/326", 6 settembre 2001, disponibile all'indirizzo: <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>

<sup>10</sup> A questo proposito va ricordato che alla lista originale sono stati aggiunti tre nuovi *targets* e dodici nuovi indicatori.

malaria e altre malattie, assicurare la sostenibilità ambientale, sviluppare una *partnership* globale per lo sviluppo<sup>11</sup>.

Il progetto dei *Millennium Development Goals* risulta peculiare sotto diversi aspetti: esso presenta infatti una natura onnicomprensiva ed è caratterizzato da un costante sforzo volto ad attuare, monitorare e promuovere ogni singolo obiettivo<sup>12</sup>. Si tratta di differenze rispetto ai passati modelli di cooperazione allo sviluppo che aiutano a spiegare per quale motivo proprio i MDGs abbiano avuto un così manifesto successo nel catturare sia l'energia, sia addirittura l'immaginazione delle agenzie di sviluppo internazionali e dei governi di molti paesi.

In primo luogo gli Obiettivi sono limitati e selettivi, e riescono di conseguenza a rendere prioritaria la risoluzione di determinate problematiche rispetto ad altre, permettendo così la concentrazione di risorse per scopi ben definiti. In secondo luogo, essi vengono percepiti come elementi capaci di procurare trasparenza all'operato di governi ed organizzazioni internazionali. In terzo luogo, i MDGs sono limitati nel tempo ed apportano quindi una maggiore concretezza ed urgenza, elementi che sarebbero mancati se tali obiettivi fossero stati semplicemente soggetti ad una realizzazione progressiva. In quarto luogo, essi sono stati promossi da un ampio e significativo apparato istituzionale che ha elaborato progetti e iniziative<sup>13</sup> esplicitamente mirate a diffondere gli obiettivi nell'immaginario collettivo globale<sup>14</sup>.

### 2.1. L'Agenda Post-2015.

Il termine temporale posto per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio è l'anno 2015.

Poiché con l'avvicinarsi di tale data si presentava la necessità di definire un nuovo paradigma di sviluppo per gli anni a venire, nel luglio del 2012, Ban Ki Moon ha riunito un gruppo di esperti di alto profilo, cui ha attribuito il compito di redigere alcune raccomandazioni per la creazione di una nuova agenda di sviluppo.

Il rapporto conclusivo dell'*High Level Panel*<sup>15</sup>, prende le mosse dal riconoscimento dei successi ottenuti dagli Obiettivi del Millennio, attestando come i MDGs abbiano determinato una delle più rapide riduzioni della povertà nella storia dell'umanità<sup>16</sup>. Gli esperti dell'*High Level Panel* non negano però che anche i MDGs presentassero diversi problemi rimasti irrisolti, come il non essere abbastanza focalizzati sulla sorte degli esclusi e dei più poveri, il non tenere in considerazione gli effetti di *good governance* e

---

<sup>11</sup> ASSEMBLEA GENERALE NAZIONI UNITE, "A/56/326", Allegato, 55 ss.; versione italiana disponibile sul sito del Ministero degli Affari Esteri Italiano all'indirizzo: <http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/italiano/Millennium/Millennium.html>

<sup>12</sup> D. HULME, "The Making of the Millennium Development Goals: Human Development Meets Results-Based Management in an Imperfect World", *Brooks World Poverty Institute Working Paper*, 2007, 2

<sup>13</sup> Si pensi, tra gli altri, al *Millennium Project*, alla *Millennium Campaign* o ai report nazionali sui MDGs.

<sup>14</sup> P. ALSTON, "Ships Passing in the Night", cit., 756

<sup>15</sup> Vedi S.B. YUDHOYONO et al., "A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development", *United Nations Publications*, 2013

<sup>16</sup> S.B. YUDHOYONO et al., "A New Global Partnership", cit., 1

*rule of law* nelle dinamiche di sviluppo, o, ancora, il non preoccuparsi della necessità fondamentale di creare posti di lavoro<sup>17</sup>.

Se da un lato, dunque, questi esperti affermano che l'*Agenda Post-2015* deve essere caratterizzata da significativi cambiamenti di paradigma, dall'altro essi non propongono diverse modalità di promozione delle strategie di sviluppo: anche la nuova agenda infatti viene pensata come composta da un limitato numero di obiettivi con un chiaro orizzonte temporale e supportati da indicatori e misurazioni<sup>18</sup>.

Bisogna peraltro ricordare come questo rapporto non sia stato l'unico contributo volto a delineare l'aspetto delle politiche di cooperazione internazionale successive al 2015, ma solo uno dei diversi elaborati<sup>19</sup> che fanno parte del processo di definizione della nuova agenda di sviluppo.

È anche sulla scorta di questi rapporti che, il 4 dicembre 2014, nel rapporto sulla *Post-2015 Sustainable Development Agenda*, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha delineato quali debbano essere le principali caratteristiche della nuova visione che sarà alla base delle politiche di sviluppo dei prossimi quindici anni. In particolare Ban Ki Moon ha evidenziato quanto è stato appreso negli ultimi vent'anni di cooperazione allo sviluppo e quali sono state le lezioni interiorizzate anche nel corso dei partecipati dibattiti relativi alla costruzione della nuova agenda. Alla luce di siffatte considerazioni, egli ha individuato un elenco di sei principi cardine che dovranno costituire il nucleo della nuova agenda: eliminare la povertà e combattere le inuguaglianze; assicurare salute, istruzione e inclusione soprattutto per donne e bambini; fare crescere un'economia forte e inclusiva; proteggere gli ecosistemi per le nostre società ed i nostri figli; promuovere società pacifiche ed in possesso di istituzioni solide; catalizzare la solidarietà globale per raggiungere uno sviluppo sostenibile<sup>20</sup>.

Il processo di avvicinamento al 2015 promosso dal Segretario Generale e le linee guida tracciate con riferimento alle caratteristiche dell'*Agenda Post-2015* cercano di rispondere ad alcune delle critiche più diffuse di cui erano stati oggetto i MDGs, nonché di rendere la nuova agenda efficace nell'affrontare le sfide poste dai grandi cambiamenti che sono avvenuti nel corso degli ultimi anni e che si produrranno nel futuro più prossimo. Ma se è vero che gli studi compiuti per definire le caratteristiche della nuova agenda introducono significativi cambiamenti rispetto al contenuto originario degli Obiettivi del Millennio, è altrettanto vero che essi non si spingono a compiere una più profonda riflessione su problematiche di carattere strutturale.

Le questioni sviscerate dagli esperti delle Nazioni Unite riguardano, infatti, l'opportunità di includere nella nuova agenda obiettivi che misurino determinati

---

<sup>17</sup> S.B. YUDHOYONO et al., "A New Global Partnership", cit., Executive Summary

<sup>18</sup> S.B. YUDHOYONO et al., "A New Global Partnership", cit., 13

<sup>19</sup> Si pensi, ad esempio, al rapporto "An Action Agenda for Sustainable Development" del *Sustainable Development Solutions Network*, al "Corporate Sustainability and the United Nations Post-2015 Development Agenda" dello *UN Global Compact*, o a "Realizing the Future We Want for All" dello *UN System Task Team*.

<sup>20</sup> B. K. MOON, "Synthesis Report of the Secretary General on the Post-2015 Sustainable Development Agenda", 4 dicembre 2014, 16-20, disponibile all'indirizzo: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/69/700](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700)

aspetti della vita di un paese piuttosto che altri, ma non sembrano invece porsi domande essenziali circa gli effetti concreti che l'utilizzo degli indicatori può avere sullo sviluppo globale. Una riflessione di questo tipo pare, tuttavia, essere oltremodo necessaria se si vuole comprendere a fondo quale sia l'efficacia concreta dell'utilizzo di *targets* ed indicatori per lo sviluppo.

### 3. Indicatori e globalizzazione

I *Millennium Development Goals* sono indicatori molto conosciuti, ma costituiscono in realtà solo la punta dell'iceberg di una tendenza sempre più diffusa, in quanto l'utilizzo di indicatori, statistiche e classifiche si sta rapidamente moltiplicando sia a livello nazionale che a livello globale<sup>21</sup>.

L'aumento dell'impiego degli indicatori ha due principali effetti: la conoscenza e la *governance*<sup>22</sup>.

Da un lato, infatti, gli indicatori e le statistiche costituiscono forme di conoscenza che fondano la propria autorevolezza sull'aura in qualche misura magica che circonda i numeri e sull'apparenza di certezza e oggettività che essi esprimono<sup>23</sup>: una dimensione chiave del potere degli indicatori consiste nella loro capacità di convertire fenomeni complessi e caratterizzati da storie e contesti diversi in misurazioni impersonali, chiare e non ambigue<sup>24</sup>. Essi riescono a sommergere le particolarità e le idiosincrasie locali in categorie universali, generando una conoscenza che è standardizzata e comparabile tra le diverse nazioni e regioni<sup>25</sup>.

Dall'altro lato, invece, le misurazioni statistiche possono essere considerate come un'importante tecnologia di *governance*<sup>26</sup>: esse sono ampiamente utilizzate nell'attività di *decision-making* al fine di definire, ad esempio, dove debbano essere inviati determinati aiuti internazionali, quali diritti umani debbano essere maggiormente protetti, oppure quali paesi siano più aperti agli investitori stranieri. L'utilizzo di informazioni statistiche ed indicatori provoca, dunque, un significativo spostamento nelle dinamiche di potere del processo decisionale.<sup>27</sup>

Ne consegue che, per meglio comprendere lo sviluppo di dinamiche strettamente correlate alla creazione ed implementazione dei MDGs e dell'*Agenda Post-2015* sarà necessario approfondire l'analisi dell'utilizzo degli indicatori come strumenti di *governance* globale.

---

<sup>21</sup> Basti pensare al *Rule of Law Index* introdotto nell'ambito del *World Justice Project*, o al *Doing Business Project* promosso dalla Banca Mondiale, o ancora allo *Human Development Index* creato dall'UNPD

<sup>22</sup> S. E. MERRY, "Measuring the World: Indicators, Human Rights and Global Governance", in 52 *Current Anthropology*, 2011, 84

<sup>23</sup> S. FUKUDA-PARR, "Global Development Goal Setting as a Policy Tool for Global Governance", *International Policy Centre for Inclusive Growth*, Working Paper n. 108, Aprile 2013, 5

<sup>24</sup> S. E. MERRY, "Measuring the World", cit., 84

<sup>25</sup> S. E. MERRY, "Measuring the World", cit., 84

<sup>26</sup> S. CASSESE, L. CASINI, "La disciplina degli Indicatori Globali", in M. GRAZIADEI (cur.) in *Annuario di Diritto Comparato e Studi Legislativi 2012*, ESI, 99

<sup>27</sup> S. E. MERRY, "Measuring the World", cit., 85



### 3.1. *Governance e indicatori.*

Un indicatore può essere definito come la rappresentazione in termini classificatori di una *performance*: questa raffigurazione viene ottenuta grazie all'utilizzo di diverse unità che usano dati numerici per ridurre la complessità dei fenomeni sociali ricorrendo a metodologia e perizia scientifica<sup>28</sup>.

Questi strumenti presentano tipicamente cinque principali caratteristiche: un nome che ha il potere di definire il fenomeno misurato e di semplificarlo; una struttura ordinale che permette la comparazione, ma anche la collocazione in una classifica e la conseguente pressione per il miglioramento delle performance misurate dall'indicatore; una rappresentazione numerica che – come già anticipato - semplifica fenomeni sociali complessi rendendoli facili da capire, ma che allo stesso tempo li isola dal contesto; una giustificazione scientifica fondata su una metodologia statistica adottata da esperti; la potenzialità di essere usati per scopi valutativi sulla base di determinati standard<sup>29</sup>.

Il progressivo affidarsi alla comparazione quantitativa ed agli indicatori è determinato da diversi fattori. Innanzitutto, l'assenza di certezza del diritto nell'ordinamento globale, cui gli esperti cercano di supplire utilizzando l'oggettività degli indicatori per porre solide basi al diritto transnazionale. In secondo luogo, la mancanza di meccanismi democratici che possano legittimare le decisioni prese da organizzazioni internazionali: grazie, infatti, all'autorevolezza legata alla loro scientificità, le misurazioni quantitative vengono considerate come una fonte di legittimazione alternativa a quella democratica<sup>30</sup>. Infine, la supposta neutralità che caratterizza indici e statistiche in ambito sia nazionale che internazionale, in quanto essi appaiono esprimere fatti che prescindono da dispute e contestazioni politiche<sup>31</sup>.

In altre parole il successo e la diffusione di questi strumenti devono essere in sostanza attribuiti al fatto che i numeri trasmettono un'aura di verità oggettiva e delineano la possibilità di comparazioni facilitate ed efficaci<sup>32</sup>. Tuttavia appare opportuno sottolineare come tutti gli indicatori presentino in realtà precise origini dottrinali e facciano riferimento a determinate teorie di cambiamento sociale che non possono essere considerate come politicamente neutre<sup>33</sup>.

L'alone di oggettività che circonda gli indicatori rende tali strumenti particolarmente efficaci nel provocare l'adozione di riforme<sup>34</sup>: ponendo alcuni fatti o questioni sotto i riflettori, gli indicatori riescono a spingere verso cambiamenti che

---

<sup>28</sup> K. E. DAVIS, B. KINGSBURY, S. E. MERRY, "Indicators as a Technology of Global Governance", in 46(1) *Law Society Review*, 2012, 72

<sup>29</sup> K. E. DAVIS, B. KINGSBURY, S. E. MERRY, "Indicators as a Technology of Global Governance", cit., 73-76

<sup>30</sup> S. CASSESE, L. CASINI, "La disciplina degli Indicatori Globali", cit., 100-101

<sup>31</sup> K. RITTICH, "Governing by Measuring: the Millennium Development Goals in Global Governance", in H. Ruiz, R. Wolfrum e J. Gogolin (ed.) *Select Proceedings of the European Society of International Law*, Vol. II, Hart Publishing, 2010, 466

<sup>32</sup> S. CASSESE, L. CASINI, "La disciplina degli Indicatori Globali", cit., 100

<sup>33</sup> S. E. MERRY, "Measuring the World", cit., 83

<sup>34</sup> S. E. MERRY, "Measuring the World", cit., 85

l'affidamento ai tradizionali processi di imposizione *top-down* di produzione normativa non è in grado di produrre<sup>35</sup>.

Nel far questo, però, essi operano una standardizzazione delle problematiche cui cercano di porre soluzione, diffondendo una ben determinata visione della natura dei problemi globali esistenti: l'identificazione degli obiettivi e la scelta di indicatori attraverso i quali questi saranno perseguiti e valutati determinano importanti conseguenze di carattere decisionale dal momento che altre concezioni delle stesse problematiche, così come anche questioni diverse ma comunque legate ad esse, rimarranno nell'ombra<sup>36</sup>.

Un'altra questione di particolare rilevanza in materia di affidabilità delle misurazioni quantitative consiste nel fatto che spesso gli indicatori si trasformano da mezzo a fine, perdendo così di significato: quando raggiungere un buon posizionamento nella classifica diventa un vero e proprio scopo per i *decision-makers* nazionali, gli attori soggetti a tali misurazioni tendono a comportarsi in maniera tale da manipolare l'indice e ottenere così la registrazione di buoni risultati statistici, pur in assenza di eccellenti *performances* complessive<sup>37</sup>.

Esistono poi diversi altri motivi per cui gli indicatori non possono essere utilizzati in modo acritico: innanzitutto ciò che è misurato dagli indici può essere un sostituto imperfetto e contestabile degli obiettivi che ci si propone di valutare; in secondo luogo gli indicatori possono essere ingannevoli soprattutto se usati per la comparazione di paesi che presentano storie e contesti molto diversi; infine le classifiche utilizzate come strumenti di *soft law* spingono le comunità locali a utilizzare risorse sulla base di criteri (im)posti da soggetti esterni<sup>38</sup>.

Gli indicatori costituiscono una transizione dall'ambiguità alla certezza, dalla teoria ai fatti, da variazioni complesse a numeri attendibili e comparabili. In altre parole il processo politico consistente nel giudicare e nel valutare viene trasformato dal lavoro diligente degli esperti in una questione tecnica di misurazione e conteggio<sup>39</sup>.

### 3.2. Esperti non neutrali.

È stato notato come, nonostante in generale l'utilizzo delle statistiche nel processo decisionale possa determinare un aumento della trasparenza democratica, questa tecnologia tenda a consolidare il potere nelle mani di coloro che hanno una conoscenza tecnica ben specifica<sup>40</sup>. Nella maggior parte delle situazioni la svolta a favore degli indicatori non elimina il ruolo del potere delle *élites* nel processo decisionale, ma lo rimpiazza con la competenza tecnica e statistica degli esperti: decisioni che erano solite essere prese da leader politici o dall'apparato giudiziario

---

<sup>35</sup> K. RITTICH, "Governing by Measuring", cit., 466

<sup>36</sup> K. RITTICH, "Governing by Measuring", cit., 467

<sup>37</sup> M. GRAZIADEI, intervento alla Conferenza "Misurare il Diritto", tenutasi a Firenze il 26 Ottobre 2012

<sup>38</sup> K. RITTICH, "Governing by Measuring", cit., 475-476

<sup>39</sup> S. E. MERRY, "Measuring the World", cit., 88

<sup>40</sup> S. CASSESE, L. CASINI, "La disciplina degli Indicatori Globali", cit., 99

sono oggi adottate da esperti, da tecnici che compiono misurazioni e sviluppano processi di classificazione e calcolo<sup>41</sup>.

Gli esperti influenzano il mondo che noi conosciamo: la perizia tecnica può modellare il modo in cui i problemi sono definiti e restringere la varietà di soluzioni da prendere in considerazione<sup>42</sup>.

Gli esperti stessi tendono a considerare queste operazioni - e più in generale il loro lavoro professionale - come l'esercizio di buon giudizio accademico piuttosto che l'espressione di scelte politiche<sup>43</sup>. Tuttavia, nascondendosi dietro alla neutralità della scienza, essi riescono forse a dissimulare il fondamentale contributo da loro apportato alla *governance* globale, ma non possono certo cancellare la realtà dei fatti<sup>44</sup>.

La difficoltà nel rilevare questo ruolo attivo di *governance* svolto oggi dagli esperti in campo internazionale risiede nel sentimento diffuso che il loro lavoro sia semplicemente apolitico o non contestabile poiché si tratta di tecnici, manager, pragmatici *problem-solvers*, accademici. Le norme e le istituzioni di cui si occupano si trovano sullo sfondo, dietro le quinte della politica globale e il loro lavoro professionale comprende il consigliare, l'implementare, l'interpretare piuttosto che il decidere. Le loro scelte appaiono come necessariamente determinate dal sapere scientifico e la loro competenza raramente si esprime in forme che richiamino i termini di un dibattito politico. Il loro vocabolario non è quello del potere, ma quello della tecnica e del *know-how*<sup>45</sup>.

Ciononostante la natura intrinsecamente politica delle scelte tecniche e professionali compiute dagli esperti appare evidente quando tali decisioni determinano una redistribuzione delle risorse tra diversi gruppi o diversi individui (uomini e donne, ricchi e poveri, città e campagne, agricoltura e industria) all'interno di una società, oppure quando esse incidono sulla distribuzione del potere tra posizioni ideologiche che sono associate con punti di vista politici tradizionali di sinistra, centro o destra<sup>46</sup>.

È in sostanza nel panorama appena descritto che vanno iscritti i *Millennium Development Goals* o l'*Agenda Post-2015*, i quali, nonostante l'autorevolezza fornita dalla reputazione delle Nazioni Unite, non possono essere affatto considerate come fattori di sviluppo neutri o apolitici.

Quanto considerato obbliga a riflettere su quali siano gli effetti prodotti delle dinamiche sopra analizzate nel mondo del diritto.

---

<sup>41</sup> S. E. MERRY, "Measuring the World", cit., 85

<sup>42</sup> Da. KENNEDY, "Challenging Expert Rule: the Politics of Global Governance", in 27 *Sidney Law Review*, 2005, 17

<sup>43</sup> Da. KENNEDY, "The Methods and Politics of Comparative Law", in P. Legrand e R. Munday (cur.) *Comparative Legal Studies: Traditions and Transitions*, Cambridge University Press, 2006, 346-348

<sup>44</sup> Da. KENNEDY, "The Methods and Politics of Comparative Law", cit., 354

<sup>45</sup> Da. KENNEDY, "The Methods and Politics of Comparative Law", cit., 408

<sup>46</sup> Da. KENNEDY, "The Rule of Law, Political Choices and Development Common Sense", in D. Trubek e A. Santos (cur.) *The New Law and Development: a Critical Appraisal*, Cambridge University Press, 2006, 95

#### 4. Globalizzazione e riforme giuridiche

L'utilizzo di indicatori, dati statistici e misurazioni quantitative, volto alla promozione di cambiamento e sviluppo, assume una rilevanza significativa in una prospettiva di carattere giuridico, nella quale il cambiamento interno all'ordinamento si configura come riforma giuridica.

Come sopra osservato, una riflessione riguardo agli effetti che obiettivi ed indicatori producono sul diritto risulta particolarmente necessaria in ragione della significativa attenzione dedicata al fenomeno giuridico nella definizione dell'*Agenda Post-2015*: gli esperti delle Nazioni Unite appaiono infatti convinti della necessità di introdurre diversi indicatori che misurino elementi prettamente giuridici come la formalizzazione dei *property rights* o l'effettiva operatività della *rule of law* all'interno di un dato paese<sup>47</sup>.

Un'analisi degli odierni meccanismi di cambiamento giuridico, di cui gli obiettivi di sviluppo sono parte integrante, permette di addivenire ad una conoscenza critica degli effetti sia della nuova che della vecchia agenda per lo sviluppo delle Nazioni Unite: da un lato, l'individuazione delle cause e lo studio delle dinamiche che hanno portato al diffondersi di questi strumenti di *new governance* lascia emergere interrogativi essenziali riguardo alla legittimità democratica dell'adozione di riforme eterodirette in nome della costruzione di un supposto "miglior diritto"; dall'altro, la cognizione della complessità del fenomeno giuridico mette necessariamente in discussione l'illusione di sviluppo creata da mutamenti giuridici meramente positivi e stereotipati.

La comprensione dei meccanismi di sviluppo innescati dagli Obiettivi del Millennio non può quindi prescindere dalla comprensione delle attuali modalità di mutamento giuridico.

##### 4.1. *Il mutamento giuridico nel contesto della globalizzazione.*

Mentre gli studiosi di diritto comparato individuavano tradizionalmente l'imposizione<sup>48</sup> e il prestigio<sup>49</sup> come i due principali fattori di cambiamento delle regole di un ordinamento, recentemente si è dovuto annoverare accanto ad essi un nuovo e fondamentale fattore di mutamento giuridico, ossia l'esportazione da parte delle organizzazioni internazionali e transnazionali di modelli normativi - prevalentemente occidentali - verso paesi in transizione o in via di sviluppo<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> A questo proposito vedi, tra gli elaborate citati, "A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development", o "Realizing the Future We Want".

<sup>48</sup> U. MATTEI, T. RUSKOLA, A. GIDI, "Schlesinger's Comparative Law: Cases, Texts, Materials", Foundation Press, 2009, 235

<sup>49</sup> R. SACCO, "Introduzione al Diritto Comparato", in R. Sacco (cur.), *Trattato di Diritto Comparato*, UTET, 2008, 148

<sup>50</sup> M. GRAZIADEI, "Comparative Law as the Study of Transplants and Receptions", in M. Reimann, R. Zimmermann (cur.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford University Press, 2008, 459

Fino a non molto tempo fa, un progetto di riforma era caratterizzato dal riconoscimento, da parte dei soggetti preposti alla produzione del diritto, di un modello normativo considerato ideale per ragioni di carattere politico-istituzionale<sup>51</sup>.

Oggi, invece, il processo di identificazione di *best practices* e *standards* viene compiuto da attori diversi, in gran parte tecnici ed esperti, e il controllo sulle dinamiche di riforma giuridica non risulta più essere nella piena disponibilità degli attori politici tradizionali, ossia parlamenti e governi.<sup>52</sup>

La legittimazione di questi nuovi processi di riforma risiede in un approccio di carattere funzionale fondato sul riconoscimento di un nesso di causalità esistente tra le *best practices* individuate dalle principali istituzioni internazionali e le *performances* economiche registrate dagli indicatori nei singoli ordinamenti<sup>53</sup>: i motivi sottesi al prodursi di un mutamento giuridico rispecchiano sempre più insistentemente ragioni di efficienza economica ed esigenze del commercio transnazionale, prospettate da soggetti perlopiù esterni all'ordinamento nazionale e, soprattutto, estranei a qualsiasi meccanismo di responsabilità politica. Ma l'alterità dei pacchetti di riforme promossi nell'ambito dei programmi di sviluppo non viene ritenuta problematica, considerando il diritto come un fenomeno neutro, indifferente rispetto alle caratteristiche di una determinata società: è proprio grazie a questa supposta autonomia del dato normativo in relazione al dato sociale e culturale che gli esperti globali ritengono di poter confezionare un insieme standardizzato di regole tecnicamente perfette, volte alla creazione del "miglior" diritto<sup>54</sup>. Un diritto strutturalmente perfetto capace di portare ogni comunità nazionale al raggiungimento dello sviluppo economico e sociale.

Le ragioni che sottostanno a queste dinamiche di mutamento normativo sono diverse e complesse. Esse vanno dalla divulgazione di teorie economiche inerenti al rapporto tra funzionamento del mercato e diritto, come la *New Institutional Economics*<sup>55</sup>, al diffondersi negli ambienti scientifici di convinzioni di carattere universalistico secondo cui la presenza di determinate norme promuoverebbe invariabilmente lo sviluppo<sup>56</sup>, all'accelerazione del margine temporale ritenuto sufficiente per valutare gli effetti di una riforma<sup>57</sup>.

A quest'ultimo proposito va osservato che la globalizzazione si presenta come un processo rapido con tempistiche che sono segnate da valutazioni a breve termine. Si tratta di un contesto che produce effetti significativi sul mutamento normativo: da un

---

<sup>51</sup> G. AJANI, "Trapianto di Norme informato e Globalizzazione: Alcune Considerazioni", in G. Ajani et al. (cur.), *Studi in Onore di Aldo Frignani*, Jovene Editore, 2011, 4

<sup>52</sup> G. AJANI, "Legal Change and Institutional Reforms", in *Ret tog Tolerance: Festkrift til Helge Johan Thue*, Glydendal Norsk Forlag, 2007, 469.

<sup>53</sup> G. AJANI "Trapianto di Norme informato e Globalizzazione", cit., 5

<sup>54</sup> F. BARRIERE et al., "Les Droits de Tradition Civiliste en Question", *Société de Législation Comparée*, 2006, 9

<sup>55</sup> Vedi tra gli altri D.C. NORTH, "Istituzioni, Cambiamento Istituzionale, Evoluzione dell'Economia" (trad. Santagata), Il Mulino, 1994.

<sup>56</sup> Vedi ad esempio R. LA PORTA et al., "The Economic Consequences of Legal Origins", *46 Journal of Economic Literature*, 2008, 285-332

<sup>57</sup> G. AJANI "Trapianto di Norme informato e Globalizzazione", cit., 4.

lato, il successo delle riforme tende ad essere valutato in tempi brevi senza tenere conto della lenta assimilazione culturale del dato giuridico<sup>58</sup>, favorendo una sopravvalutazione della fonte scritta formalizzata<sup>59</sup>; dall'altro, proprio perché indicatori e strumenti statistici rendono possibili una valutazione a breve termine e facilmente intellegibile degli effetti delle riforme giuridiche, il ricorso a tali forme di analisi quantitativa si è intensificato<sup>60</sup>.

Gli indicatori globali si presentano dunque come strumenti di conoscenza e di valutazione del dato normativo: essi sono, di fatto, andati a sostituire la valutazione qualitativa degli esiti dei progetti di riforma adottati<sup>61</sup>, rivestendo i risultati quantitativi ottenuti con un'aura di veridicità ed oggettività che allontana le discussioni e le critiche inerenti ai presupposti teorici delle riforme e alle loro conseguenze<sup>62</sup>.

È stato però ricordato in precedenza come gli indicatori non costituiscano solamente forme di conoscenza, ma siano essi stessi configurabili anche come strumenti di *governance*. E infatti, se è vero che essi vengono utilizzati al fine di conoscere, di valutare in termini quantitativi le *performances* dei singoli ordinamenti nazionali, è altrettanto vero che essi hanno l'effetto di spingere tali ordinamenti a migliorare le proprie "prestazioni", adottando quelle normative che permettano di raggiungere buoni risultati ai fini della misurazione compiute dagli indicatori stessi.

In quest'ultimo senso indicatori e statistiche possono essere considerati come fondamentali elementi di *new governance*, una strategia che si fonda sull'utilizzo di strumenti come il *benchmarking* o la pressione dei pari, i quali permettono la promozione di determinate politiche economiche o sociali al di là dell'utilizzazione di meccanismi coercitivi<sup>63</sup>. Tale modello si contraddistingue per l'abbandono dei processi di produzione normativa tradizionali fondati su strutture di imposizione *top-down* e per l'idea secondo cui l'identificazione di scopi e obiettivi quantificabili, il controllo regolare di progressi o peggioramenti nel raggiungimento di tali obiettivi e l'indicazione delle *best practices* adottate dai migliori performer, costituiscano il modo più promettente per stimolare il cambiamento<sup>64</sup>.

Gli indicatori globali hanno introdotto un meccanismo reputazionale di crescente importanza: essi spingono i paesi che cercano di attrarre gli investimenti internazionali nelle proprie economie a modificare la propria legislazione in conformità con gli *standard* tecnici prestabiliti dagli esperti<sup>65</sup>.

Attraverso questi strumenti di *soft law*, le istituzioni internazionali forniscono non solo l'input per l'adozione di riforme giuridiche, ma individuano anche quali debbano

---

<sup>58</sup> G. AJANI "Trapianto di Norme informato e Globalizzazione", cit., 12

<sup>59</sup> G. AJANI "Trapianto di Norme informato e Globalizzazione", cit., 13

<sup>60</sup> G. AJANI "Trapianto di Norme informato e Globalizzazione", cit., 12

<sup>61</sup> A. SANTOS, "The World Bank's uses of the Rule of Law Promise in Economic Development", in D. Trubek e A. Santos (cur.) "The New Law and Development: a Critical Appraisal", Cambridge University Press, 2006, 292

<sup>62</sup> S. E. MERRY, "Measuring the World", cit., 88

<sup>63</sup> K. RITTICH, "Governing by Measuring", cit., 474

<sup>64</sup> K. RITTICH, "Governing by Measuring", cit., 474

<sup>65</sup> J. BRAITHWAITE, P. DRAHOS, "Global Business Regulation", Cambridge University Press, 2000, 519

essere le linee guida del cambiamento, indicando come modello le normative e le *best practices* dei paesi che meglio figurano negli indicatori<sup>66</sup>.

Tali dinamiche si presentano dunque come intrinseche all'individuazione di obiettivi di sviluppo e vanno certamente considerate ai fini della definizione della nuova agenda, in quanto determinano il delinearsi di problemi sostanziali che non debbono essere sottovalutati.

#### 4.2. *La complessità del diritto.*

In particolare i dubbi e gli interrogativi che sorgono in relazione all'utilizzo di indicatori e statistiche riguardano la correttezza scientifica dell'approccio utilizzato, nonché la reale efficacia di progetti di riforma che risultano sottovalutare pericolosamente la complessità del mutamento giuridico.

Il diritto è un fenomeno caratterizzato da un'estrema complessità. Molte componenti di un ordinamento interagiscono tra loro dinamicamente e caoticamente andando ad influenzare *outcomes* di tipo sociale ed economico<sup>67</sup>. Peraltro tale complessità viene oggi accresciuta dai processi della globalizzazione che introducono una nuova dimensione transnazionale e globale al discorso giuridico e ne aumentano la dinamicità in termini sia spaziali che temporali<sup>68</sup>.

Per questi motivi il rischio principale che si corre nel volere valutare quantitativamente il diritto è quello di cadere in uno sterile riduzionismo e di non riuscire a prendere in considerazione gli aspetti dinamici ed eterogenei del sistema giuridico.

D'altronde è il contesto stesso di globalizzazione che favorisce l'adozione di un approccio riduzionista: come si è già accennato, la rapidità dei processi di globalizzazione porta ad enfatizzare l'impatto che le riforme hanno sul breve periodo determinando una ricaduta dell'analisi giuridica nel positivismo. Il fatto che si ritenga necessario valutare gli effetti di una riforma in poco tempo impedisce, infatti, di considerare accuratamente quali siano tutti gli effetti, i mutamenti e i rimodellamenti che essa ha provocato in relazione ai diversi formanti dell'ordinamento: è comprensibile, dunque, che si opti per una valutazione quantitativa e non qualitativa, fondata sul mero dato positivisticò. Si tratta di una valutazione dell'efficacia del mutamento giuridico che si delinea però come riduttiva e non soddisfacente.

Lo studio del diritto comparato dimostra, infatti, che il mutamento del mero formante legislativo è sufficiente a determinare significative innovazioni all'interno di un ordinamento, poiché i cambiamenti prodotti dalla riforma sul dato legislativo possono essere normalizzati dall'azione di altri formanti. Inoltre, a causa dell'interdipendenza dei fattori che compongono un sistema giuridico, l'adozione di una riforma legislativa determina il prodursi di conseguenze anche sugli altri formanti e questo potrebbe provocare conseguenze impreviste e diverse rispetto a quanto si

---

<sup>66</sup> G. AJANI "Trapianto di Norme informato e Globalizzazione", cit., 6

<sup>67</sup> K. E. DAVIS, M. B. KRUSE, "Taking the Measure of Law: the Case of the Doing Business Project", in 32(4) *Law and Social Inquiry*, 2007, 1104

<sup>68</sup> M. M. SIEMS, "Numerical Comparative Law: Do We Need Statistical Evidence in Law in Order to Reduce Complexity?", in 13 *Cardozo Journal of International and Comparative Law*, 2005, 529-530

intendeva raggiungere. Infine è possibile che siano dei formanti differenti da quello legislativo a svolgere le funzioni su cui le riforme intendono incidere, di conseguenza, il mutamento di disposizioni codicistiche o di regolamenti potrebbe non produrre alcun effetto<sup>69</sup>.

Sulla scorta di queste osservazioni non si può fare a meno di notare come la fiducia postulata dagli esperti delle organizzazioni internazionali nella facilità del processo di trapianto normativo sia in realtà del tutto mal riposta: il processo di trasferimento di una norma da un ordinamento ad un altro non è affatto semplice, bensì intrinsecamente problematico<sup>70</sup>.

Peraltro, mentre la *new governance* tende a non prestare particolare attenzione alle modalità con cui le riforme vengono adottate negli ordinamenti nazionali, è stato osservato che il modo in cui il trapianto viene ricevuto dalla società locale è un elemento fondamentale per valutare la sua riuscita<sup>71</sup>: i trapianti normativi funzionano solo se sono ricevuti dalla comunità nazionale attraverso un processo di *trial and errors* rispondente a richieste locali di regolamentazione e se sono adattati al contesto nazionale con il coinvolgimento di tutti gli attori dell'ordinamento. In caso contrario prestiti normativi imposti dall'esterno sono destinati a creare istituzioni meno efficaci e molto più deboli<sup>72</sup>.

I programmi di sviluppo che adottano misurazioni quantitative presentano spesso un approccio "a taglia unica", fondato sulla convinzione dell'universale desiderabilità dell'adozione di determinate norme ai fini dello sviluppo di una nazione. Tale convinzione è in parte riscontrabile anche nei *Millennium Development Goals* e nell'*Agenda Post-2015*, poiché questi progetti sono costruiti proprio sull'idea secondo cui il raggiungimento di determinate *performances* socio-economiche, derivanti dall'introduzione di nuove regole all'interno dell'ordinamento, coincida con lo sviluppo stesso.

Si tratta di un atteggiamento universalistico, connesso alla concezione semplicistica del mutamento giuridico sopra descritta, che non tiene conto del fatto che le società sulle quali dette riforme intervengono sono tra loro diverse, e che, pertanto diverso sarà l'impatto che una stessa riforma potrà produrre nei diversi ordinamenti<sup>73</sup>.

Da ultimo non si può fare a meno di rimarcare come l'approccio universalista e riduzionista adottato dagli esperti delle istituzioni internazionali non solo presenti aspetti particolarmente discutibili dal punto di vista teorico, ma si sia anche dimostrato spesso fallimentare all'esame della storia: molti paesi sottoposti alle ricette *one size fits all* nell'ex URSS, nell'Africa Subsahariana e in America Latina non

---

<sup>69</sup> R. SACCO, "Introduzione al Diritto Comparato", cit., 45

<sup>70</sup> G. FRANKENBERG, "Constitutional Transfer: the IKEA Theory Revisited", in 8(3) *International Journal of Constitutional Law*, 2010, 568

<sup>71</sup> D. BERKOWITZ, K. PISTOR, J. F. RICHARD, "The Transplant Effect", in 51(1) *The American Journal of Comparative Law*, 2003, 167

<sup>72</sup> D. BERKOWITZ, K. PISTOR, J. F. RICHARD, "The Transplant Effect", cit., 189

<sup>73</sup> K. E. DAVIS, "Legal universalism: Persistent Objections", *New York University Research Paper*, 2008, 2 disponibile all'indirizzo: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1618899](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1618899)



hanno infatti raggiunto significativi livelli di sviluppo economico, ma hanno visto una grossa fetta della propria popolazione precipitare nella povertà<sup>74</sup>. Contemporaneamente gli esempi forniti da paesi come la Cina o la Corea del Sud dimostrano che, non solo le prescrizioni delle istituzioni finanziarie internazionali non rappresentano l'unica via percorribile verso lo sviluppo, ma anche che esse non costituiscono nemmeno la via più efficace. Allontanandosi dalle ricette standardizzate promosse da FMI e Banca Mondiale questi paesi sono riusciti a trovare una strada alternativa verso lo sviluppo e hanno conosciuto momenti di grande crescita<sup>75</sup>.

## 5. Conclusioni

Nel corso del presente saggio sono stati analizzati diversi aspetti riguardanti l'utilizzo di obiettivi di sviluppo e indicatori nel contesto del mondo globalizzato, con una particolare attenzione al progetto dei *Millennium Development Goals* ed all'*Agenda Post-2015*.

La descrizione delle principali caratteristiche di obiettivi quantitativi, indici e *standards* globali e le riflessioni svolte circa la loro problematica attuazione hanno rivelato criticità fondamentali degli Obiettivi del Millennio. L'analisi del ruolo degli esperti nell'attuale *governance* internazionale ha messo a nudo dinamiche di potere che sono alla base anche della realizzazione dei MDGs e dell'adozione della nuova agenda di sviluppo. La disamina degli effetti di carattere giuridico prodotti dall'utilizzo di tali strumenti di *new governance* ha dimostrato quanto sia considerevole l'impatto che obiettivi di sviluppo ed indicatori producono sul mondo reale e quali essenziali interrogativi facciano emergere.

L'avvicinarsi della scadenza del 2015 porta con sé il delinearsi di una sfida delicata ed estremamente importante che consiste nella creazione di una nuova agenda, di un nuovo modello di sviluppo sostenibile, in un mondo che è ormai profondamente diverso da quello che ha visto nascere e poi evolversi il progetto degli Obiettivi del Millennio.

Questo delicato periodo di transizione tra la fine del progetto degli Obiettivi del Millennio e la genesi di una nuova agenda di sviluppo delle Nazioni Unite costituisce una fondamentale opportunità di riflessione per tutti gli attori che su diversi livelli operano nel campo della cooperazione internazionale allo sviluppo. Un'opportunità che non può e non deve essere sprecata.

È per questi motivi che la definizione dell'*Agenda Post-2015* necessita un'approfondita ed articolata riflessione sui temi che sono stati affrontati in queste pagine: il rapporto tra obiettivi quantitativi e sviluppo, la non neutralità degli esperti che modellano indicatori e standard globali, il doppio aspetto di strumento di conoscenza e di *governance* che caratterizza ogni indicatore, il riduzionismo necessario

---

<sup>74</sup> J. E. STIGLITZ, "Is there a Post-Washington Consensus Consensus?", in Narcís Serra and Joseph E. Stiglitz (cur.), "The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance", Oxford University Press, 2008, 43

<sup>75</sup> J. E. STIGLITZ, "La Globalizzazione e i suoi Oppositori" (trad. Cavallini), Einaudi, Torino, 2003, 183

e, allo stesso tempo, problematico insito nella valutazione quantitativa di fenomeni complessi come il diritto.

L'individuazione di obiettivi di sviluppo di così ampia visibilità come i *Millennium Development Goals* ha certamente costituito un'importante risorsa nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, ma la definizione della nuova agenda non può basarsi su una superficiale accettazione dei risultati prodotti da quegli obiettivi e deve piuttosto essere fondata su un'analisi critica delle dinamiche insite nell'utilizzo di questi strumenti di *governance*. Prescindere da una riflessione di questo tipo significherebbe chiudere gli occhi su alcune caratteristiche estremamente problematiche insite nella natura stessa della comparazione di carattere quantitativo.

È stato in precedenza sottolineato come gli indicatori non riescano a dare conto di tutti gli aspetti del reale e misurino quindi sostituti imperfetti degli obiettivi che ci si prefigge di raggiungere, come essi comparino quantitativamente elementi che presentano storie e contesti molto diversi tra loro, come portino gli attori a comportarsi in maniera tale da manipolare le misurazioni per ottenere il riconoscimento di buoni risultati, come oggettivino e legittimino scelte tecniche discutibili.

È solo, dunque, a seguito di una costruttiva discussione su questi temi che sarà possibile addivenire alla definizione di un'*Agenda Post-2015* efficace ed incisiva.

Un'agenda che prenda in considerazione la complessità dei processi di cambiamento, che non si presenti come priorità normativa predefinita, ma come strumento di monitoraggio, che sappia valorizzare le potenzialità concrete delle singole comunità nazionali al fine del raggiungimento di uno sviluppo che coincida con la declinazione autoctona del termine.