

Alberto Santa Maria

L'odierno diritto internazionale dell'economia



Giappichelli



AVVERTENZA

Nel partecipare, con la redazione del capitolo XIII dedicato al “Diritto internazionale dell’economia”, alla quinta edizione del lavoro collettaneo: “Istituzioni di diritto internazionale”, dedicato agli studenti, in particolare, della facoltà di giurisprudenza, nonostante siano passati pochi anni dalla precedente edizione, mi sono immerso in un delicato lavoro di sintesi nell’esporre e nell’analizzare temi divenuti profondamente innovativi, necessariamente propedeutico alla prospettazione di soluzioni a problemi molto complessi.

È nata così, con l’editore Giuliano Giappichelli, l’idea di rivolgere nozioni, istituzionali sì, ma utili ad agevolare la comprensione delle realtà economiche del nuovo mondo, presentate nella visione di un giurista “internazionale”, ad una platea più ampia di quella degli studenti universitari cui è indirizzato l’intero volume, mantenendo per lo più i contenuti originari, tali, cioè, da consentire a chiunque ne sia interessato quella che mi auguro sia una proficua lettura.

L’espressione “odierno” nel titolo che ho dato a questo volumetto riprende il titolo di un ben più importante *volumetto* con il quale il mio insigne maestro, Piero Ziccardi, al cui ricordo dedico questa mia fatica, fotografava efficacemente le innovazioni del diritto internazionale nel 1964.

Buona lettura.

ALBERTO SANTA MARIA

1.1. *La cooperazione internazionale nelle relazioni economiche e del commercio come strumento per garantire la pace.*

Sin dalla conclusione della seconda guerra mondiale si è fatta strada la convinzione che, per il mantenimento di una pace stabile e duratura, sia essenziale, seguendo l'indicazione dell'art. 1 della Carta delle Nazioni Unite, che lo pone fra i propri fini istituzionali, l'impegno a

«impiegare strumenti internazionali per promuovere il progresso economico e sociale di tutti i popoli».

Nel Capo IX, poi, dedicato al tema della “Cooperazione internazionale economica e sociale”, l'art. 55 dispone, sotto il profilo qui rilevante:

«Al fine di creare le condizioni di stabilità e di benessere che sono necessarie per avere rapporti pacifici ed amichevoli fra le nazioni, basati sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti o dell'autodecisione dei popoli, le Nazioni Unite promuoveranno:

- a) un più elevato tenore di vita, il pieno impiego della mano d'opera e condizioni di progresso e di sviluppo economico e sociale;
- b) la soluzione dei problemi internazionali economici, sociali, sanitari e simili, e la collaborazione internazionale culturale ed educativa [...]».

È in tale contesto che venne istituita la *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), a carattere permanente, con il compito precipuo di analizzare e commentare le tematiche più rilevanti ed attuali delle relazioni commerciali internazionali.

L'obiettivo di facilitare l'espansione del commercio internazionale è indicato, fra gli altri scopi, nell'art. 1, par. 2 dell'*Articles of Agreement of the International Monetary Fund* (in U.N., *Treaty Series*, vol. 2, 40). Con maggiore enfasi, l'art. 1,

par. 3 degli *Articles of the International Bank for Reconstruction and Development* indica la sua funzione nel

«promuovere una crescita equilibrata di lungo periodo del commercio internazionale ed il mantenimento dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti, favorendo l'investimento internazionale tendente allo sviluppo delle risorse produttive dei membri, favorendo la crescita della produzione, le condizioni di vita e di lavoro» (*U.N. Treaties Series*, vol. 2, 134).

A oltre settant'anni di distanza, è facile constatare che, al di là dell'imponente sviluppo delle relazioni commerciali internazionali (<<http://www.wto.org>> – *International Trade Statistics*), gli altri obiettivi non possono dirsi raggiunti e anzi rimangono tutt'ora aperti, in un quadro odierno, come vedremo, caratterizzato da situazioni di persistente squilibrio fra uno Stato e l'altro, sul piano economico come su quello sociale.

1.2. *Gli accordi di Bretton Woods e il Fondo Monetario Internazionale.*

La cooperazione internazionale in materia economica e nelle relazioni commerciali si è sviluppata nel tempo su due distinti filoni.

Il primo, relativo all'economia internazionale, con particolare attinenza alla materia monetaria, risale agli accordi firmati, dopo appena tre settimane di negoziati fra i delegati di 44 Stati, al culmine della conferenza di Bretton Woods (New Hampshire), il 22 luglio del 1944, addirittura prima della fine della seconda guerra mondiale. A seguito della ratifica di tali accordi da parte di 29 Stati, il 27 dicembre del 1945 vennero istituiti: il Fondo Monetario Internazionale (FMI), con il compito, tra gli altri, di promuovere la stabilità dei cambi e di mantenere armonici rapporti di cambio, *evitando le svalutazioni competitive*, e la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo

(BIRS), oggi Banca Mondiale, cui venne affidata la funzione creditizia a favore delle attività economiche di Stati maggiormente colpiti dalla guerra.

Con estrema semplificazione, il FMI, con sede in Washington D.C., si compone di tre organi:

1) il Consiglio dei Governatori (formato dai Ministri del Tesoro degli Stati membri o dai Governatori della Banca centrale di ognuno di essi) che si riunisce, di prassi, una volta l'anno;

2) il Consiglio Esecutivo, vero e proprio organo permanente dell'organizzazione, inizialmente composto da 12 "direttori esecutivi" e oggi da 24, con il compito di gestire il Fondo, realizzandone le finalità istituzionali nelle direttrici tracciate dal Consiglio dei Governatori; e

3) il Direttore Generale, un soggetto esterno di spiccata professionalità e competenza, di scelta del Consiglio Esecutivo, che presiede e rappresenta l'organizzazione internazionale.

Ogni Stato membro è assegnatario di una quota del capitale dell'organizzazione, il cui peso è riflesso, pressoché pedissequamente, nella sua quota/voto. Per le questioni di maggior rilevanza sono richieste maggioranze qualificate, del 70 e anche dell'85%. La seconda soglia, richiesta, ad esempio, in relazione al tema della riattribuzione delle quote, non è raggiungibile con il voto contrario degli Stati Uniti, che hanno attualmente una quota/voto, pari al 16,51%. Il voto contrario convergente dei paesi dell'UE, che, cumulativamente, raggiungono il 31,25% delle quote/voto, è sufficiente a bloccare ogni delibera per la quale sia previsto il raggiungimento della prima soglia.

L'UE, unitariamente intesa, non fa parte del FMI in funzione di un'interpretazione rigida e formale degli artt. 1 e 2 dello Statuto del Fondo che, come la Carta delle Nazioni Unite, ne riservano l'adesione esclusivamente a "Stati". E così, nelle periodiche statistiche e proiezioni, elaborate dal Fondo, nei dati

di import/export fra gli Stati membri dell'organizzazione, l'UE non è considerata in termini unitari, non tenendosi conto degli interscambi nel mercato interno di beni e servizi. Conseguentemente, tali dati forniscono una visione dei rapporti economici internazionali relativi all'economia reale, *prima facie*, non aderente a quella effettiva.

Il Commissario europeo agli affari economici e monetari può soltanto presenziare agli incontri annuali e alle sessioni primaverili delle istituzioni di Bretton Woods, senza che gli Stati membri dell'Unione, neppure quelli dell'"eurozona" (ricomprensente i 19 Stati membri che adottano l'euro, come moneta unica), vi abbiano una qualche forma comune di rappresentatività deliberativa. Tuttora, tutti gli Stati membri dell'UE coordinano la propria posizione comune all'interno del FMI tramite il Comitato Economico e Finanziario dell'Unione europea e il gruppo dei rappresentanti dell'UE nel Fondo monetario internazionale (EURIMF).

Come risulterà evidente nella lettura di questo lavoro, al di là di luoghi comuni, nella realtà effettiva, l'UE, seppure, originariamente (nel lontano marzo del 1957), creata con i trattati istitutivi della CEE e della CEEA (Euratom), più volte modificati nel tempo da altri trattati, si è talmente evoluta, anche *motu proprio*, da costituire attualmente un qualcosa di essenzialmente diverso, ben lontano da una organizzazione internazionale a carattere associativo. Si consideri, infatti, che l'Unione:

- ha un suo ordinamento interno le cui norme, che si estendono ai più vari settori della vita economica e anche sociale del popolo europeo nel complesso degli Stati membri, prevalgono su quelle nazionali degli stessi e sono direttamente applicabili a e da tutti i cittadini (e imprese) europei;

- elegge, dal giugno 1979, a suffragio universale diretto, il Parlamento europeo;

- ha Istituzioni che esercitano i poteri che sono propri delle democrazie occidentali;

- ha un suo “*mercato interno*”, unico, che si estende al territorio dei 27 Stati membri pari a oltre 4 milioni di km²;
- in esso, i 446 milioni di abitanti costituenti il popolo europeo godono dell’esercizio delle quattro libertà fondamentali;
- le imprese, europee e non, operano in tale mercato in regime di libera concorrenza, sotto la vigilanza della Commissione e con il controllo rimesso al sistema giurisdizionale delle Corti europee;

considerato ancora che:

- il rispetto e l’interpretazione delle norme primarie come dei principi dell’UE nonché delle migliaia e migliaia di regole, che ne costituiscono il c.d. diritto derivato, sono rimessi, in via pregiudiziale ed esclusiva, alla CGUE;
- la stessa Corte funziona da organo giurisdizionale con ampia competenza nell’imporre ai singoli Stati membri il rispetto delle regole, primarie e secondarie, del diritto europeo, anche comminando al trasgressore, sanzioni di forte impatto economico;
- si avvale da vent’anni della moneta unica, l’*euro*, comune ai 19 paesi dell’UE che formano l’eurozona, la cui circolazione, anche a livello mondiale, è ormai talmente consolidata che, sempre più spesso, nelle transazioni economiche e commerciali, è addirittura alternativa rispetto al dollaro statunitense; e, *last but not least*, come vedremo:
- partecipa direttamente al GATT/OMC, gestendo in via esclusiva e unitaria, tramite le sue Istituzioni, dal 1° gennaio 2013, la politica commerciale degli Stati membri.

«44. A tale proposito, si deve ricordare che i *trattati istitutivi, che costituiscono la (carta costituzionale di base dell’Unione)* (sentenza del 23 aprile 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, EU,C1986,166, punto 23), hanno dato vita, diversamente dai trattati internazionali ordinari, ad un *ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in set-*

tori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi [parere 2/13 (Adesione dell'Unione alla CEDU), del 18 dicembre 2014, EU,C2014,2454, punto 157 e giurisprudenza citata].»

«45. Secondo una costante giurisprudenza della Corte, tale autonomia del diritto dell'Unione, alla luce tanto del diritto degli Stati membri quanto del diritto internazionale, si giustifica sulla base delle caratteristiche essenziali dell'Unione e del diritto dell'Unione, relative, in particolare, alla struttura costituzionale dell'Unione nonché alla natura stessa di tale diritto. Il diritto dell'Unione si caratterizza, infatti, per la circostanza di essere una *fonte autonoma*, costituita dai Trattati, *per il suo primato sui diritti degli Stati membri* nonché per *l'efficacia diretta* di tutta una serie di disposizioni applicabili ai loro cittadini e agli stessi Stati membri. Tali caratteristiche hanno dato luogo a *una rete strutturata di principi, di norme e di rapporti giuridici mutualmente interdipendenti*, che vincolano in modo reciproco gli *Stati membri e l'Unione*, nonché gli *Stati membri tra di loro* (sentenza del 6 marzo 2018, Achmea, C-284/16, EU, C2018,158, punto 33 e giurisprudenza citata).» L'enfasi è mia.

Giova ancora sottolineare che una siffatta realtà non è il semplice portato delle modifiche introdotte per via convenzionale ai trattati originali, ma è il risultato di una profonda e continua evoluzione, comunemente vissuta, per oltre sessant'anni, sia pure con alti e bassi, dai popoli europei.

In tale quadro effettivo, dunque, ritengo che l'impostazione tradizionale, con buona pace della Corte costituzionale tedesca e delle sue più recenti esternazioni critiche in merito alla sentenza della CGUE sul caso *Weiss* (v. oltre il paragrafo 6.2), vada rovesciata, prendendo atto che l'UE, la cui carta costituzionale oggi riposa nel TUE, costituisce un'entità ben più integrata rispetto al modello della "confederazione" di Stati, con l'ovvio rilievo per cui l'esercizio di ampi ritagli di sovranità, sottratti irreversibilmente agli Stati membri, non ricomprende (ancora), come del resto in quel modello, la politica internazionale accentrata, che, fatte comunque salve le esigenze di coordinamento (anche con l'istituzione del ruolo dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicu-

rezza) rimane nella competenza esclusiva degli Stati membri, così come la difesa unitaria rimessa alla NATO.

Tali rilievi confermano l'idoneità dell'UE a partecipare direttamente al FMI.

Osservo, tuttavia, che il sistema di Bretton Woods non è al passo con le situazioni, radicalmente nuove e in continuo progredire per effetto della globalizzazione, nelle relazioni economiche internazionali e appare, oggi, inadeguato. Ricordo, del resto, che, nato con lo scopo precipuo di controllare e garantire un regime di rapporti di cambio *fissi*, conseguente all'obbligo della convertibilità del dollaro in oro, assunto unilateralmente dagli Stati Uniti nell'intento di bilanciare un'iniziale asimmetria a favore della moneta americana, a partire dal 1971, poi, venuta meno la suddetta convertibilità per decisione unilaterale statunitense (con l'amministrazione Nixon), il FMI ha dovuto operare in un sistema mondiale di cambi *flessibili*, cercando di conciliare gli interessi, spesso contrastanti fra loro, dei singoli Stati di maggior peso economico e politico in relazione alla rispettiva moneta nazionale. In una materia quale è quella monetaria che, come meglio si vedrà nel prosieguo, il diritto internazionale, in linea di principio, lascia alla *competenza riservata* o *giurisdizione domestica* dello Stato nazionale emittente la moneta, sono così divenuti spuntati gli strumenti regolatori dei rapporti di cambio fra le prevalenti monete che, soltanto in via di mera eccezione e prive, allo stato, di qualsiasi forma di *enforcement*, sono demandati alla blanda disciplina pattizia, posta dagli accordi sul FMI. Di fatto, in tale situazione, la storica prevalenza nei rapporti di forza dell'amministrazione statunitense, nella combinazione del Dipartimento di Stato con la FED, nel dettare i rapporti di cambio del dollaro rispetto alle altre monete, anche a seguito delle difficoltà dell'euro di cui più avanti si dirà, è andata via via consolidandosi.

Già nelle esperienze meno recenti, basti al riguardo ricordare le due manovre sul dollaro, condotte negli anni '80 dall'am-

ministrazione americana (sotto la presidenza Reagan), alle quali viene attribuito l'effetto di aver dato impulso, al tempo, alla ripresa dell'economia americana, ma a discapito di economie di altri Stati. Mi riferisco alle due consecutive svalutazioni del dollaro a seguito dei mega accordi del 22 settembre 1985, all'(*ex*) Hotel Plaza di New York, e del 22 febbraio 1987, nell'ala del Louvre che ospitava il Ministero del Tesoro francese. L'economia americana, nel doppio mandato della presidenza Reagan (1980-1988), passò dallo 0,3% al 4,1% di crescita del PIL (con un tasso di disoccupazione sceso dal 7,1% al 5,5%), a discapito della Germania, ma, soprattutto, a danno del Giappone la cui crescita economica, con la conseguente rivalutazione dello yen, si arrestò e, nonostante successive manovre, non è più tornata agli stessi livelli.

Tali precedenti non sono probabilmente ignoti al Governo cinese che, confortato anche negli attuali tempi drammatici della COVID-19, da una persistente crescita del PIL nazionale, evita, con vari accorgimenti, ogni rivalutazione dello *yuanyuan*.

Alla fine del secolo scorso, poi, il Fondo era orientato a fornire un'assistenza strutturale ai paesi emergenti per favorirne lo sviluppo o anche ad altri paesi per accelerarne la fase di transizione verso forme di economia di mercato; più di recente, la sua attenzione si è rivolta a forme di sostegno dell'economia di Stati in difficoltà.

Pur in tale mutato contesto, si colloca il *ruolo di sorveglianza* svolto dal FMI nel monitoraggio del sistema monetario internazionale e delle politiche economiche e finanziarie degli Stati membri dell'organizzazione (attualmente 189 Stati) al fine di facilitare lo scambio di beni, servizi e anche i trasferimenti di capitali tra gli Stati e nel tentativo di sostenere un'equilibrata crescita dell'economia su scala mondiale, nei due distinti filoni di *Country Surveillance* e di *Multilateral Surveillance*.

Ma l'operatività del FMI resta di fatto orientata a favorire,

con prestiti a lunga scadenza, gli Stati “virtuosi”, in condizione, cioè, di prestare, in contropartita, idonee garanzie restitutorie.

Negli ultimi tempi, tuttavia, il FMI ha assunto un ruolo rilevante nel salvataggio degli Stati che, nella fase di profonda crisi dell’economia mondiale iniziata negli Stati Uniti nel 2008, hanno avuto maggiori problemi nel fare fronte al debito pubblico. Si ricorda, in particolare, il caso della Grecia, nel quadro dell’iniziativa congiunta FMI-UE concretizzatasi, nel maggio 2010, in un pacchetto triennale di prestiti allo Stato greco pari a 110 miliardi di euro, di cui 30 erogati direttamente dal FMI e 80 dagli Stati dell’eurozona, nonché nella crisi del 2015, c.d. dell’euro o dei debiti sovrani (sulla quale v. oltre il par. 6.3). In tali casi, le garanzie richieste si sostanziavano in impegni a procedere, nei tempi prescritti, a radicali riforme strutturali con costi pesantissimi sulla vita dei popoli dei paesi beneficiati.

Le più importanti tematiche macroeconomiche e di politica monetaria mondiali, con estensione più recente alla tutela dell’ambiente e agli effetti dei cambiamenti climatici determinati dal diffuso inquinamento del globo, formano oggetto di esame e di discussione nelle riunioni periodiche, del *G7 Finanziario* (G7), del quale fanno parte gli Stati maggiormente industrializzati, quali: Canada, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Italia e U.S.A. Era stata aggiunta la Federazione russa (portando così momentaneamente a “8” il numero complessivo dei partecipanti) la cui presenza, tuttavia, è da anni congelata come ritorsione rispetto alla sua politica di espansione militare in Ucraina.

Pur non trattandosi di un’organizzazione internazionale in senso tecnico, non essendo stata costituita con un trattato internazionale, non disponendo di una struttura autonoma né avendo un segretariato permanente, il G7 (o il G8) costituisce oggi il *forum* nel quale si confrontano gli Stati partecipanti, operando prevalentemente a livello di Ministri finanziari e

spesso in concomitanza alle riunioni dei Governatori delle Banche centrali: le conclusioni dei lavori sono espresse in “comunicati” finali che, predisposti con grande attenzione nell’uso di ogni singola parola, indicano scelte comuni macroeconomiche, di larga diffusione mediatica e destinate a influenzare, nell’immediato, anche l’andamento dei mercati finanziari di tutto il mondo. Più di recente, si è occupato degli effetti globali della pandemia della COVID-19 e delle modalità di contrastarne con efficacia la diffusione, oltre che di rivolgere aperte contestazioni alla Repubblica popolare di Cina (respinte, con fermezza, dal Presidente Xi Jinping) per un affermato non rispetto di standard internazionali nel commercio (sui quali tornerò più avanti), ma, soprattutto, per asserite persistenti violazioni dei diritti umani nelle repressioni violente delle manifestazioni di piazza, a Hong Kong e, soprattutto, negli eccidi nei confronti della minoranza musulmana degli Uiguri nello Xinjiang (v. il comunicato del G7 di Cornovaglia del 13 giugno 2021).

In funzione del fenomeno della “globalizzazione” e prima che il susseguirsi di crisi economiche mondiali investisse anche gli Stati più industrializzati, il peso specifico del G7 era andato diminuendo a vantaggio dell’azione del G20, che riunisce Stati rappresentanti i due terzi del commercio e della popolazione mondiale e rappresenta oltre il 90% del PIL globale. In aggiunta ai sette più uno (Russia), ne fanno parte: Argentina, Australia, Brasile, Cina, India, Indonesia, Messico, Arabia Saudita, Sud Africa, Corea del Sud, Turchia e Unione europea (che qui siede *iure proprio*, in rappresentanza dell’intera unione).

Come il G7, neppure il G20, che si è riunito per la prima volta nel 1999, ha una propria struttura istituzionale e la presidenza ruota tra i suoi membri. Investito nei tempi più recenti anche delle tematiche monetarie, il G20 opera in stretto contatto con il FMI e la Banca Mondiale.

Negli ultimi tempi, anche a motivo dei contrasti politici fra