

Introduzione

I venti di crisi e di depressione¹ che si sono abbattuti impetuosamente sulle economie di molti dei Paesi che coprono la faccia del Pianeta rendono drammaticamente attuali tutte le indagini che abbiano ad oggetto un qualche aspetto delle relazioni sempre più strette tra sistemi economici (nazionali e/o regionali). La prima, evidentissima, caratteristica del moderno capitalismo industriale e finanziario che, secondo molti, ha costituito il prototipo e una delle punte più avanzate della *globalizzazione*, è infatti l'interdipendenza sempre più forte esistente tra le economie di tutto il mondo. Malgrado ricorrenti tendenze protezionistiche, i sistemi economici nazionali e regionali vivono al medesimo tempo in concorrenza tra loro, con la necessità di migliorare la produttività e stimolare il progresso tecnologico, beneficiando però dello stato di salute degli altri, quando questo migliora, attraverso il gioco dei vasi comunicanti dell'economia internazionale². Capire sempre meglio qualche aspetto di queste relazioni è allora di primaria e urgente importanza. Ne va della nostra capacità di intendere l'*ambiente* in cui viviamo, le sue possibilità di conservazione e le necessità di mutamento che in più parti di esso sembrano avvertirsi in modo sempre più impellente. Ne va, per dirla con termini più alla moda, ed in effetti più pregnanti – e forse più adeguati in quanto evocativi, se non dal punto di vista contenutistico –, della nostra capacità di organizzare una *governance* istituzionale adeguata per l'economia mondiale.

La *governance* dell'economia mondiale è stata oggetto di studio, oltre che da

¹ Molti economisti ed analisti hanno richiamato gli eventi della Grande Depressione verificatisi tra la fine degli anni '20 e gli anni '30 del secolo scorso per risalire a qualcosa di simile alla crisi da cui faticosamente le economie sviluppate ed in particolare il Vecchio continente cercano di uscire, non sembrando sufficiente ridurla ad una *normale* fase negativa del ciclo economico. Oltre a diverse similitudini, vi sono anche troppe differenze, che impediscono di parlare di fenomeni della stessa natura. Tuttavia, autorevolissime voci della scienza economica hanno apertamente parlato di "economia della depressione", per indicare situazioni come le attuali (e che appunto ricordano la Grande Depressione), in cui i sistemi economici si ritrovano bloccati finanche e soprattutto dalla difficoltà di ricostruire un clima di fiducia (attorno a imprese, Stati e Istituzioni internazionali), che permetta di porre in atto politiche economiche efficaci: cfr. P. KRUGMAN, *Il ritorno dell'economia della depressione e la crisi del 2008*, Milano, 2009. V. *amplius* il cap. 1.

² Per una breve ma incisiva descrizione di questo stato di cose e delle attuali sfide, cfr. A. ALESSINA, F. GIAVAZZI, *La grande recessione, tre lezioni a dieci anni dalla crisi (e gli errori)*, in *Corriere della sera*, 8 agosto 2017.

parte del diritto internazionale, da parte del più generale ambito scientifico delle *Relazioni internazionali* e, ovviamente, della scienza economica. Gli studiosi di queste discipline hanno già messo a fuoco molte particolarità di questi fenomeni e tante questioni sono state ampiamente sviscerate. In realtà, l'interesse per essi continua, reso sempre attuale dalla crisi che per certi versi li attanaglia ancora e sulle cui note abbiamo scelto di esordire in queste pagine introduttive.

Le acquisizioni di queste altre branche di studio fanno da sfondo e, insieme, da limite al lavoro che qui si presenta. Esso è incentrato sugli aspetti giuridici di quelle relazioni, ed in particolare di quelle tra queste che vedono al centro l'Unione europea.

I limiti dell'indagine, in questo senso, operano in una duplice direzione, innanzitutto, come è evidente, il diritto non è in grado di *spiegare tutto* delle relazioni in campo economico e monetario. Ci troveremo più volte di fronte ad evidenti limiti della capacità euristica della nostra materia e il giurista sarà evidentemente avvantaggiato dal soccorso delle acquisizioni di altre discipline. L'indagine – beninteso – resta di carattere giuridico e quelle acquisizioni provenienti da fonti *estranee* al metodo di lavoro prescelto serviranno semmai da *punto di partenza* per alcune analisi critiche o da *spiegazione* di soluzioni che sono state architettate sul piano giuridico-istituzionale. Non sono, queste, commistioni che, a parere di chi scrive, possono compromettere la purezza dell'analisi e il rigore dei ragionamenti. Sono piuttosto *atti di onestà*, tanto più utili in quanto servono a riconsegnare il giurista ai suoi compiti specifici. Mai del resto le più fini analisi giuridiche hanno potuto pretermettere i *dati sociali* di base di cui costituiscono un *posterius* logico (e il più delle volte anche storico) ed allo stesso tempo un principio di disciplina. È questo del resto l'ordine di idee di un folto e autorevole filone di giuristi, la cui alta scuola non si farà altro che seguire, convinti dell'immutato valore dei suoi insegnamenti (ai quali il lettore troverà ricorrenti riferimenti in tutto il lavoro).

La seconda categoria di limiti riguarda, come si è detto, un aspetto di ordine soggettivo: ci interesseremo alle relazioni che vedono come protagonista l'Unione europea. A questo proposito è bene fare subito alcune precisazioni, anche queste utili a definire l'orizzonte entro il quale ci muoveremo.

Risaliamo innanzitutto al Trattato di Maastricht del 1992: tra le novità che introdusse due sono particolarmente rilevanti ai nostri fini. La prima è la creazione di un nuovo soggetto: l'Unione europea. La storia già importante dell'integrazione comunitaria dei Paesi occidentali del Vecchio continente veniva affiancata e ricompresa in un nuovo e più ampio progetto. Notoriamente, le Comunità europee vennero inquadrare nel c.d. primo pilastro dell'Unione, al quale ne sono stati affiancati altri due, contrassegnati però da modi di collaborazione meno audaci tra Stati membri e assai vicini al classico e tradizionale metodo di cooperazione intergovernativa.

Timida e sfornita di strumenti penetranti come erano quelli in mano alle Comunità, che pure ricomprendeva, l'Unione si è guadagnata col tempo una sua visibilità e una sua forza. Essa non gode certo di competenza generale, non è quindi uno Stato federale, né un'altra Entità dotata di sovranità piena. Ed anche che sia solo lo stadio precedente a quei traguardi non è possibile, allo stato, affermarlo

con sicurezza. Anzi, la crisi di fiducia partita dal campo economico si è propagata fino ad involgere le stesse fondazioni del progetto europeo, tanto che fare oggi previsioni sul futuro dell'Unione è divenuto un esercizio non facile. È comunque l'Unione che ormai oggi si pone, sul piano delle relazioni internazionali, come soggetto interlocutore di Stati terzi e altre Organizzazioni internazionali. Soprattutto dopo il Trattato di Lisbona, materie diverse, metodi e procedure differenziati non possono svalutare l'unitarietà sul piano politico di obiettivi, di *mens* e di azione, per di più poste sotto l'architettura ormai innegabilmente unica dell'Unione. Lasciando alle pagine che seguono l'indagine sulla natura, nell'ambito del diritto internazionale, dell'Unione – che del resto, come si vedrà, discendono da questo porsi del suo autonomo profilo di *attore* delle relazioni internazionali in modo sempre più identificabile – qui ci limitiamo a segnalare che alle relazioni che essa, l'Unione, intrattiene in campo economico e monetario è dedicato questo lavoro.

Muovendoci nel campo economico e monetario, è obbligatorio dedicarci alla considerazione della seconda novità, in generale e per noi in particolare, più rilevante introdotta dal Trattato di Maastricht, senz'altro la più celebre: l'introduzione della moneta unica europea. Essa segna il momento centrale di una storia che prima di allora era stata segnata da successi solo parziali e da aspirazioni che non erano riuscite a concretizzarsi in opzioni politiche vere; dopo di allora la strada maestra era segnata e Stati membri e Istituzioni comunitarie, pur tra grandi difficoltà e non in modo completamente unanime, la seguirono. Gli anni che ci separano dall'inizio di quella avventura sono lì a dimostrare che non si trattava di una sorta di semplice *novità contabile* e che, anzi, essa per prima è oggi al centro dei dibattiti anche assai radicali che ruotano attorno alla vita dell'Unione. L'architettura istituzionale dell'Unione ne è uscita arricchita (ed il passo è a molti sembrato il primo concreto preludio ad un assetto federale), mentre le relazioni globali in campo monetario (e finanziario) non potranno più essere le stesse. La forza economica e politica dell'Europa ne esce ad un tempo accresciuta e sfidata: essa ha nell'euro un riflesso visibile e un *veicolo* materiale; allo stesso tempo, essa è continuamente chiamata a dare seguito all'unità raggiunta al proprio interno in questo campo con nuove scelte e nuove assunzioni di responsabilità sul piano degli orientamenti nelle relazioni esterne, in particolare nell'ambito dei grandi *fora* internazionali in cui si articola la *governance* economica e monetaria nell'attuale fase storica. L'analisi che segue mostrerà come l'atteggiamento molte volte esitante su questo versante si riflette in scelte istituzionali non autenticamente improntate ad uno *spirito unitario* e dà origine a soluzioni giuridiche che non brillano per linearità ed efficacia.

Inoltre, nostro punto di partenza sarà l'architettura giuridico-istituzionale che l'Unione si è data al proprio interno per il governo di quei fenomeni che chiamiamo economici e monetari. E ciò in omaggio al principio, di portata generale, del parallelismo delle competenze, che anche nel nostro campo costituisce un fondamento imprescindibile, malgrado la particolarità della materia e la specialità delle norme che la governano. Tale principio, com'è noto di matrice giurisprudenziale, è stato precisato ed integrato da nuovi criteri sempre elaborati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia: sarà interessante verificare come essi possano applicarsi anche alla nostra materia.

Date queste premesse, sarà necessario seguire la delimitazione tutta particolare tracciata per queste materie dai Trattati istitutivi dell'UE, specie per ciò che concerne la "Politica economica". Questa delimitazione risponde ad una scelta – ad avviso di molti discutibile – che però orienta anche la gestione delle relazioni sul piano esterno. Ciò vorrà dire che non ci occuperemo di tutte le relazioni che nel campo economico, *inteso in senso lato*, sono intrattenute dall'Unione europea. In omaggio al principio del parallelismo testé richiamato, essendo le competenze sul piano interno rientranti nella "Politica economica", così come definita dai Trattati istitutivi, limitate ad un ambito assai circoscritto – benché, come si vedrà, tutt'altro che irrilevanti – anche nelle attività esterne l'Unione godrà – in principio – di uno spazio di azione ugualmente limitato. Nondimeno, quello spazio, che sembrava angusto, è andato allargandosi grazie alla prassi delle misure di contrasto alla crisi adottate dall'Unione, giungendo fino ad una frontiera che prima della crisi stessa non era facilmente prevedibile. Va comunque sempre tenuto presente che esistono altre competenze, che all'Unione spettano in virtù di altre "politiche" previste dai Trattati, astrattamente riconducibili anch'esse alle attività "economiche" in senso lato. Queste ultime non saranno oggetto della nostra attenzione.

Ragionando in astratto, sarebbe pure possibile intraprendere la faticosa opera di uno studio che si occupi di tutte le relazioni esterne "economiche" (quindi in campo commerciale, agricolo, dei trasporti, della concorrenza, della politica industriale, ecc., in modo corrispondente ad altrettante "politiche" previste dai Trattati istitutivi sul piano interno). La materia sarebbe probabilmente troppo vasta: le relazioni esterne dell'Unione hanno assunto una complessità ed un'articolazione tale, che il semplice ridurre all'ambito *lato sensu* "economico" l'indagine delimiterebbe il campo di analisi solo relativamente, ed esso risulterebbe in ogni caso assai eterogeneo. Viceversa, la scelta di richiamarsi alle relazioni esterne nelle sole materie disciplinate dal Titolo VIII della Parte Terza del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (intitolato: "Politica economica e monetaria") ha il pregio di consentire il richiamo ad un *corpus* di norme nate da una stessa comune idea fondante e da una medesima storia, nell'ambito del più ampio processo di integrazione europea³. La proiezione sul piano esterno di quel particolare progetto è un oggetto di analisi che meglio si presta ad una trattazione unitaria.

³ Come si vedrà nel capitolo 2, fu addirittura in una Conferenza intergovernativa separata che si svolse il negoziato che avrebbe dato vita alle norme di cui all'attuale Titolo VIII, richiamato nel testo. Ciò ha avuto anche delle ricadute sul piano della coerenza complessiva del testo dei Trattati, tanto da far affermare ad A. TIZZANO, *Qualche considerazione sull'unione economica e monetaria*, in *DUE*, 1997, p. 455 ss., spec. 458 che quel Titolo appare come un "corpo estraneo" all'interno del Trattato medesimo.

Capitolo 1

L'Unione europea e gli assetti economici e monetari globali: aspetti generali

SOMMARIO: 1.1. L'Unione europea alle prese con la "specialità giuridica" delle relazioni internazionali in materia economica e monetaria: tratti fondamentali e precisazioni terminologiche. – 1.1.2. *Segue*: l'architettura istituzionale in particolare in campo monetario. – 1.1.3. *Segue*: sovranità, eguaglianza e cooperazione nel diritto internazionale dell'economia. – 1.1.4. *Segue*: alcuni elementi specifici del diritto internazionale monetario. – 1.2. Le tendenze degli ultimi decenni: dal Nuovo ordine economico internazionale ai problemi della *governance* dell'economia globale.

1.1. L'Unione europea alle prese con la "specialità giuridica" delle relazioni internazionali in materia economica e monetaria: tratti fondamentali e precisazioni terminologiche

Mai come nel campo che ci apprestiamo a studiare risulta evidente che la storia dell'Europa è parte di una storia assai più grande e complessa; all'interno di questa il Vecchio Continente è uno dei protagonisti principali e ad esso vanno attribuite scelte assai coraggiose che hanno contribuito al cambiamento delle relazioni economico-monetarie globali, come quella dell'adozione dell'euro. Allo stesso tempo però, la Vecchia Europa a volte può dare l'impressione di muoversi con difficoltà e scarsa duttilità in uno scenario in continuo cambiamento.

In questo volume sono oggetto di studio le relazioni esterne dell'Unione europea (UE) nell'*ambiente* specifico delle relazioni economiche e monetarie mondiali. Oggetto di questo lavoro sarà quindi l'analisi della gestione di quel particolare tipo di relazioni da parte dell'UE, attesa la sua grande importanza sul piano economico e l'interesse che tale gestione indubitatamente presenta per lo studioso del diritto internazionale e dell'UE. Tali rapporti possono infatti essere studiati sia come parte del diritto internazionale monetario e dell'economia, sia dal punto di vista più *europeo*, come un peculiare capitolo del più ampio problema delle relazioni esterne dell'UE. Questa seconda prospettiva sarà quella qui privilegiata, senza tuttavia poter dimenticare l'estrema rilevanza della prima,

alla quale pure si farà quindi continuamente riferimento e della quale ora ci apprestiamo a definire i tratti fondamentali.

Nella convinzione che il diritto internazionale sia una “sovrastuttura” di una certa comunità sociale¹ – ossia la Comunità internazionale, di cui fanno parte anche Organizzazioni internazionali e l'UE in particolare –, va tenuto presente che la *dinamica* caratteristica della particolare categoria di rapporti che interessa influisce sulla formazione e l'evoluzione dell'ordinamento. Come a tutti noto, oggi si è di fronte ad una dinamica dei rapporti economici internazionali il cui volto è stato mutato dalla globalizzazione² e, negli anni più recenti, sconvolto dalla crisi economico-finanziaria più pesante mai avutasi nel secondo dopoguerra.

Non è questa la sede per ripercorrere gli avvenimenti storici che hanno portato all'attuale stato di evoluzione della Società internazionale³ e si farà a qualcuno di essi solo occasionalmente qualche cenno, mentre sembra utile un breve richiamo ai principi giuridici e alle Istituzioni preposte alla gestione dei rapporti economici internazionali, che costituiscono lo sfondo giuridico fondamentale per l'oggetto del presente studio.

Il *corpus* di norme che disciplinano le relazioni tra Stati in campo economico e monetario ha acquisito nel corso del tempo una crescente consistenza, tanto da far guadagnare un notevole tasso di specializzazione ed autonomia agli studi che se ne occupano e da dare quindi i natali a due distinte branche del diritto internazionale: il *diritto internazionale dell'economia* e il *diritto internazionale monetario* (costituendo quest'ultimo, in senso più proprio, un sottoinsieme del primo)⁴.

Non è certo agevole definire e delimitare il campo di indagine del diritto internazionale dell'economia. In prima approssimazione, è possibile affermare che l'oggetto del suo studio riguarda le relazioni interstatali in campo economico, relazioni la cui esistenza è dato riscontrare sin da quando la Comunità internazionale assunse i tratti fondamentali che ancora oggi la contraddistinguono⁵.

¹ Così M. GIULIANO, T. SCOVAZZI, T. TREVES, *Diritto internazionale*, Milano, 1991, vol. I – Parte generale, p. 93: “Le regole internazionali presuppongono l'esistenza di una società tra enti reali, presuppongono la società internazionale, di cui rappresentano una sovrastuttura”.

² E tale fenomeno è giunto ormai a mettere in crisi la possibilità delle Entità statali di tenere sotto controllo finanche la situazione del proprio territorio: cfr. D. ZOLO, voce *Globalizzazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento II, Torino, 2005, p. 378 ss.; G. PORRO, *La globalizzazione dei mercati e il diritto internazionale dell'economia*, in G. PORRO, *Studi di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2006, p. 3; nonché l'*Introduzione* a questo lavoro.

³ Per un'interessante e approfondita analisi storica, v. E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali, 1918 – 1999*, Roma-Bari, 2003, pp. 5 ss. e 577 ss.

⁴ Sull'autonomia scientifica del diritto internazionale dell'economia cfr. P. PICONE, *Diritto internazionale dell'economia e costituzione economica dell'ordinamento internazionale*, in P. PICONE, G. SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, Milano, 1982, p. 31 ss.

⁵ G. SACERDOTI, *Lineamenti di diritto internazionale dell'economia*, in P. PICONE, G. SACERDOTI, *Diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 107.

Tuttavia, tale asserzione va subito accompagnata da diverse precisazioni. Innanzitutto, non sono più solo gli Stati ad essere protagonisti di tali relazioni, ma anche Organizzazioni internazionali e soggetti privati⁶. Riguardo al ruolo ricoperto da questi ultimi, va precisato che di per sé il diritto internazionale dell'economia non si dovrebbe occupare di rapporti singoli tra privati solo perché connotati da elementi di transnazionalità di qualche tipo. Oggetto di questa branca sono piuttosto i "rapporti macroeconomici, cioè tra grandi gruppi economici"⁷, tra i quali, è evidente, saranno presenti anche privati. Da ciò discendono almeno tre ordini di conseguenze.

In primo luogo, la disciplina degli investimenti privati costituisce un importante capitolo della materia; riguardo ad essa rimane valida la regola fondamentale del dovere di protezione da parte dello Stato ospite della persona e dei beni dello straniero presenti sul suo territorio (anche se la portata di questa regola ha conosciuto una certa evoluzione). In secondo luogo, il diritto internazionale dell'economia non sarà più formato da sole norme di origine internazionale, ma anche da diverse disposizioni di diritto interno degli Stati. La necessità dell'azione per il coordinamento di tali regole è particolarmente sentita. Del resto – e siamo al terzo ordine di conseguenze – non solo per la disciplina degli investimenti, ma anche per quella delle condizioni di lavoro e della protezione dell'ambiente (per limitarci alle principali) diventa particolarmente importante la disciplina dell'attività di quegli importanti *soggetti* – si usa al momento tale termine in senso *atecnico* – delle relazioni economiche transnazionali che sono le imprese multinazionali. Anche questo costituisce un fondamentale campo di attività normativa e di indagine scientifica⁸. Per tali vie, finiscono per essere rilevanti anche complessi di regole che riguardano rapporti *microeconomici*, in quanto siano stati oggetto di *codificazione* in seno alle maggiori Organizzazioni internazionali del campo⁹.

Da quanto si è venuto dicendo, risulterà chiaro che singole operazioni commerciali o transazioni finanziarie non sono, prese isolatamente, oggetto del diritto internazionale dell'economia, quanto del diritto commerciale internazionale. Viceversa il diritto del commercio internazionale – in quanto attinente ad operazioni *macro* – rientra nella materia¹⁰.

⁶ Cfr. D. CARREAU, P. JUILLARD, *Droit international économique*, Paris, 2003, p. 20. L'osservazione tuttavia non è nuova, ma veniva ad es. già formulata, tra gli altri, da R. MONACO, *Diritto pubblico dell'economia e diritto internazionale economico*, in AA.VV., *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Milano, 1987, p. 373 ss., spec. 377 ss.

⁷ Così E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, Torino, 2007, p. 3.

⁸ Cfr. A. ODDENINO, *Attuali prospettive di regolazione internazionale dell'attività delle imprese multinazionali*, in G. PORRO, *Studi di diritto internazionale dell'economia*, cit., p. 61 ss.

⁹ Su tali problemi cfr. ampiamente G. SACERDOTI, *Lineamenti*, cit., 117 ss.

¹⁰ Cfr. E. SCISO, *Appunti*, cit., p. 3.

1.1.2. Segue: l'architettura istituzionale in particolare in campo monetario

Sul versante delle Istituzioni che presiedono al governo dell'economia internazionale, va ricordato che in parallelo con i negoziati che sarebbero sfociati nella firma della Carta dell'ONU, si riunì nel luglio 1944 a *Bretton Woods* nel New Hampshire una Conferenza che infine portò, un anno dopo, agli accordi istitutivi del FMI (*Fondo Monetario Internazionale, International Monetary Fund, IMF*)¹¹ e della BIRS (*Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo, International Bank for Reconstruction and Development, IBRD*). A queste istituzioni può poi essere accostato il GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), di poco successivo, poiché siglato in realtà nel 1947 (e destinato poi a divenire nel 1994 WTO, *World Trade Organization*)¹².

Uno dei principali obiettivi della creazione di queste Organizzazioni era quello di garantire l'ordine nei flussi commerciali e monetari mondiali, che era-

¹¹ Per quanto riguarda in particolare il FMI, ai sensi dell'art. I degli *Articles of Agreement*, i suoi scopi sono: "1) promuovere la cooperazione monetaria internazionale attraverso una istituzione permanente; 2) facilitare l'espansione del commercio internazionale promuovendo in tal modo lo sviluppo economico degli Stati membri; 3) promuovere la stabilità e l'ordine nei rapporti di cambio, evitando svalutazioni competitive; 4) prestare assistenza nella creazione di un sistema multilaterale di pagamenti nelle operazioni correnti e nella eliminazione dei controlli sui cambi; 5) dare fiducia agli Stati membri rendendo disponibili, con adeguate garanzie, le risorse del Fondo ai fini di consentire loro di affrontare difficoltà della bilancia dei pagamenti; 6) in collegamento con i fini di cui sopra, abbreviare la durata e ridurre la misura degli squilibri delle bilance dei pagamenti degli Stati membri".

¹² Su queste Organizzazioni internazionali si offrono qui solo pochissimi riferimenti bibliografici generali su indagini condotte in ambito giuridico, ad esse rimandando per ulteriori indicazioni. Sul gruppo della Banca Mondiale, costituito dalla BIRS, dall'IFC (*Società Finanziaria internazionale*), dall'IDA (*Associazione Internazionale per lo Sviluppo*), dall'ICSID (*Centro internazionale per la composizione delle controversie in materia di investimenti*) e dalla MIGA (*Agenzia multilaterale di garanzia degli investimenti*), cfr. T. TREVES., voce *Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (e istituzioni collegate)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, p. 172 ss.; I. SHIHATA, *The World Bank in a Changing World: Selected Essays Compiled and Edited by Franziska Tschofen*, Cham, 1991; E. BROWN WEISS, A. RIGO SUREDA, L. BOISSON DE CHAZOURNES, *The World Bank, International Financial Institutions, and the development of international law: a symposium held in honor of Ibrahim F.I. Shihata*, Washington, 1999; sul Fondo Monetario Internazionale, cfr. F. CAFFÈ, voce *Fondo monetario internazionale – Funzione* e G. SCHIAVONE, voce *Fondo Monetario internazionale – Ordinamento*, entrambi in *EdD*, XVII, Milano, 1968, rispettivamente p. 881 ss. e p. 886 ss. (in particolare per le prime fasi storiche); T. TREVES, voce *Fondo Monetario Internazionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1991, p. 396 ss.; D. CARREAU, *Le Fonds monétaire international*, Paris, 2009; G. ADINOLFI, *Poteri e interventi del Fondo Monetario Internazionale*, Padova, 2012; sull'Organizzazione Mondiale del Commercio, cfr. A. GIARDINA, G. L. TOSATO (a cura di), *Diritto del commercio internazionale*, Milano, 1996; G. ADINOLFI, *L'Organizzazione mondiale del commercio, Profili istituzionali e normativi*, Padova, 2001; P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, 2002; C. DORDI, voce *Istituzioni finanziarie internazionali* in S. CASSESE (dir.), *Dizionario di Diritto Pubblico*, IV, 2006, p. 3290 ss.; L.S. ROSSI, (a cura di), *Commercio internazionale sostenibile? WTO e Unione europea*, Bologna, 2003; ID., (a cura di), *Le organizzazioni internazionali come strumento di governo multilaterale*, Bologna, 2006; A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo*, Milano, 2008, p. 345 ss.

no stati sconvolti dalle tensioni precedenti il conflitto e poi dagli eventi bellici.

Quanto ai rapporti commerciali internazionali, è sufficiente ricordare che dapprima in seno al GATT e, dal 1994, al WTO, si sono susseguiti diversi *round* negoziali volti all'abbattimento delle barriere al commercio internazionale, che peraltro recentemente si sono scontrati con crescenti difficoltà¹³. Tale settore dei rapporti internazionali non fa parte dell'oggetto di questo studio, che si occupa solo della proiezione esterna dell'ambito *economico e monetario*, così come esso risulta definito nell'ordinamento dell'UE. Tuttavia, va ricordato che i flussi commerciali internazionali costituiscono l'aspetto dell'economia reale che – pur se in maniera sempre meno determinante a fronte dei noti fenomeni di finanziariaizzazione e dematerializzazione dell'economia – costituisce la base, o, in diverso senso, il rovescio della medaglia dei rapporti monetari e finanziari¹⁴.

Quanto al settore monetario, ci si proponeva di istituire un nuovo *sistema monetario internazionale*. Secondo la scienza economica, “[u]n sistema monetario internazionale (talvolta denominato *ordine* o *regime* monetario internazionale) consiste nell'insieme delle regole, abitudini, strumenti, strutture e organismi che intervengono nell'esecuzione dei pagamenti internazionali. I sistemi monetari internazionali possono essere classificati a seconda del modo nel quale i tassi di cambio vengono determinati ovvero secondo il tipo di attività utilizzata come riserva internazionale”¹⁵.

¹³ Cfr., *ex pluribus*, P. BORGHI, *I trattati sul commercio internazionale, il declino dell'utopia multilaterale e le prospettive per lo sviluppo*, in P. BORGHI, A. BRUZZO, *Nutrire il Pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale* – Atti del Convegno – Ferrara 23 ottobre 2015, Napoli, p. 85 ss., spec. 94 ss.; D. GROS, *Il crepuscolo delle regole sul commercio*, 14 dicembre 2017, disponibile on-line: www.ilsole24ore.it.

¹⁴ Cfr. D. SALVATORE, *op. cit.*, vol. II, p. 366 ss.

¹⁵ Così D. SALVATORE, *International economics*, 2007, Hoboken, NJ, USA, trad. it.: *Economia Internazionale*, vol. I e *Economia monetaria internazionale*, vol. II, Milano, 2008, p. 377. Dal punto di vista giuridico, cfr. M. ORTINO, *Oggetto e metodo del diritto dell'economia*, in G. ALPA, S. AMOROSINO, A. ANTONUCCI, G. CONTE, M. PELLEGRINI, M. SEPE, V. TROIANO, (a cura di), *Scritti in onore di Francesco Capriglione*, Padova, 2010, I, p. 66, spec. 77; A.F. LOWENFELD, *The International Monetary System: A Look Back Over Seven Decades*, in T. COTTIER, J.H. JACKSON, R.M. LASTRA (eds.), *International Law in Financial Regulation and Monetary Affairs*, Oxford, 2012, p. 52 ss.; A. VITERBO, *International Economic Law and Monetary Measures – Limitations to States' Sovereignty and Disputes Settlement*, Cheltenham, 2012, p. 4 ss. È opportuno qui incidentalmente mettere in evidenza un aspetto – che riemergerà più volte nel corso della trattazione – legato alla varietà di basi e strumenti che costituiscono un sistema monetario internazionale secondo la testé riportata definizione: dal punto di vista giuridico, tale insieme eterogeneo è difficilmente riconducibile ad unità e coerenza, con inevitabile impatto sulla difficoltà di ricostruire la disciplina di fenomeni così complessi come quelli dei rapporti monetari internazionali: cfr. D. CARREAU, *The European Union in the International Monetary and Financial System*, in P. ECKHOUT, M. LOPEZ ESCUDERO, *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford-London, 2016, p. 375, spec. 376, secondo cui “(...) the term ‘system’ to qualify the present level of organisation of international monetary and financial relations appears to be a misnomer – albeit a convenient simplification – analogous to the former Holy Roman Empire which never corresponded to its title; in effect, it consists of a mix, a hodgepodge, of treaty norms, unilateral acts of international

Senza poter qui entrare nei dettagli della complessa evoluzione del sistema di *Bretton Woods*, ci si limita ad osservare che la sua vita fu in una prima fase tranquilla, ma divenne col passare degli anni tormentata, in particolare per l'emergere, per una varietà di fattori, di una crescente carenza di liquidità, cui si cercò di rimediare con la creazione alla Conferenza di Rio de Janeiro del 1967 di una nuova attività, ossia i Diritti Speciali di Prelievo (DSP)¹⁶. Ciò che conta qui mettere in evidenza è che questa ed altre riforme introdotte negli anni '70 sancirono la libertà degli Stati nel gestire il cambio della propria valuta e si passò, di fatto, ad un sistema di cambi flessibili¹⁷. Questi eventi – che maturarono nel corso di anni in cui regnava un pericoloso caos in campo monetario – determinarono, secondo una diffusa opinione, il sorgere di un nuovo sistema monetario internazionale. Oltre ai cambi flessibili, esso risulta caratterizzato dal fatto che nessuna moneta è convertibile in oro per un dato valore fisso e dalla conseguente *fiducia* accordata al dollaro USA.

Quanto alla flessibilità dei cambi, essa non è in effetti una regola assoluta. Nel 2016 avevano optato per la fluttuazione non controllata 31 Paesi aderenti al FMI¹⁸, mentre i rimanenti adottavano forme variabili di controllo, o tenevano la propria valuta in qualche modo ancorata ad altre valute o attività (come i DSP)¹⁹. Dal punto di vista strettamente monetario, tale ancoraggio può avvenire principalmente in due modi. Il primo è la c.d. *dollarizzazione (ufficiale o non-ufficiale)*. Si tratta dell'utilizzo di una moneta straniera in un certo Stato, sia per le transazioni correnti, che per le altre funzioni normalmente assegnate alla moneta (riserva di valore, quindi risparmio, strumento di pagamento e unità generale di conto)²⁰. In questo modo vi è una rinuncia, nella sostanza, all'esercizio del diritto di battere una propria moneta: si utilizza in questo modo la *credibilità* di un paese con una politica monetaria più autorevole e affidabile. La dollariz-

organisations and transnational actors as well as central banks' practices, altogether far from constituting a coherent whole”.

¹⁶ Fu per dare seguito a questa decisione che venne apportato due anni più tardi il Primo Emendamento agli *Articles of agreement* del FMI: cfr. T. TREVES, voce *Fondo Monetario Internazionale*, cit., 398 ss. Per analisi dal punto di vista politico-economico, cfr. F. CESARANO, *Gli accordi di Bretton Woods*, Roma-Bari, 2000; D. SALVATORE, *op. cit.*, vol. II, p. 392 ss.

¹⁷ La possibilità di una nuova scelta discrezionale da parte dei Paesi riguardo al proprio sistema di cambio fu incorporata negli *Articles of agreement* del FMI col Secondo Emendamento del 1978: cfr. A. VITERBO, *I regimi di cambio nell'odierno sistema monetario internazionale*, in *Dir. ec.*, 2004, p. 687 ss. Sull'attuale assetto, basato sul fatto che anche il FMI svolge un ruolo *soft* nell'ambito della politica dei cambi, cfr. A.H. QURESHI, A.R. ZIEGLER, *International Economic Law*, London, 2007, p. 157 ss.

¹⁸ Cfr. INTERNATIONAL MONETARY FUND, *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*, Washington, 2016, p. 3 ss.

¹⁹ Cfr. D. SALVATORE, *op. cit.*, vol. II, p. 398.

²⁰ Cfr. A. VITERBO, *I regimi di cambio*, cit., p. 699 ss. A. COMBA, *Lezioni di diritto internazionale monetario*, Torino, 2007, p. 9 ss.