



Centro di
Documentazione europea - UniCT



Università di Catania

I quaderni europei

Scienze economiche



LA RIFORMA DELLA *GOVERNANCE* ECONOMICA GLOBALE E IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA

Giulio Peroni

Gennaio 2010
n. 17

Giulio Peroni

La riforma della governance economica globale e il ruolo dell'Unione europea

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper* 2010/n. 17

Gennaio 2010

URL: http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei/giuridiche/17_2010.pdf

© 2010 Giulio Peroni

Centro di documentazione europea - Università di Catania - *Online Working Paper*/ISSN 1973-7696

Giulio Peroni, Ricercatore confermato di diritto internazionale, Università degli Studi di Milano, Facoltà di Giurisprudenza

La collana *online* “*I quaderni europei*” raccoglie per sezioni (scienze giuridiche, scienza della politica e relazioni internazionali, economia, scienze linguistico-letterarie) i contributi scientifici di iniziative sulle tematiche dell'integrazione europea dalle più diverse prospettive, avviate da studiosi dell'Ateneo catanese o da studiosi di altre Università italiane e straniere ospiti nello stesso Ateneo.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su: <http://www.lex.unict.it/cde/quadernieuropei>

Direttore responsabile: Nicoletta Parisi

Comitato di redazione: Sabrina Carciotto - Silvia De Luca - Giovanna Morso - Valentina Petralia

Edito dal Centro di documentazione europea dell' Università di Catania

Via San Lorenzo, 4 - 95131 – CATANIA

tel. ++39.095.730.7954

fax ++39.095.730.7956

www.lex.unict.it/cde

La riforma della *governance* economica globale e il ruolo dell'Unione europea

Giulio Peroni

Abstract (it)

La crisi economica attuale ha spinto le maggiori potenze economiche, tra cui l'Unione europea, a ripensare il modello di governo dell'economia globale ideato con gli Accordi di Bretton Woods del 1944. Il *paper* intende esaminare le ragioni che stanno alla base delle istanze di riforma del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale e, in parte, anche della *World Trade Organization*. Particolare attenzione viene dedicata al ruolo svolto dall'Unione europea per affrontare la crisi economica in corso, nonché alle iniziative promosse dalla stessa per permettere al Fondo e alla Banca Mondiale di essere percepite e considerate come enti sovranazionali pienamente legittimi. Inoltre, si evidenzia, nello scritto l'esigenza di riprendere quanto prima nell'ambito della WTO i negoziati per addivenire ad un accordo multilaterale della concorrenza. Infatti, ad avviso dell'autore, per definire un nuovo governo multilaterale dell'economia e del commercio mondiale capace di prevenire crisi economiche di tale natura, la materia della concorrenza non può essere più espunta dal contesto internazionale. Solo integrando il diritto del commercio internazionale con quello della concorrenza si potranno effettivamente ridurre, se non eliminare, le pratiche distorsive non solo degli Stati, ma, soprattutto, delle imprese. Infatti, queste ultime sono in grado di arrecare un pregiudizio alla libertà del commercio molto più forte di quello derivante dalle barriere statali, con effetti assolutamente negativi per l'economia reale su scala globale.

Abstract (en)

The current economic crisis has induced the most important economic Powers and particularly the European Union to rethink the present model of global economic governance originating from the Bretton Woods Agreement of 1944. This paper intends to examine the reasons which stay at the basis of the reforming process of the International Monetary Fund and the World Bank and, partially, the World Trade Organization. Specific attention will be paid to the EU's role to cope with actual economic crisis, as well as to the initiatives promoted by the EU in order to reform the structure of IMF and WB so that these international organizations could be considered more legitimate. Besides, the paper wants to underline the importance to stipulate, in the case of WTO, a multilateral agreement about competition. In fact, in the author's opinion, in order to define a new global economic and commercial governance able to prevent the recurrence of such crises, competition cannot be more excluded by international context. In other words, thanks to the integration of the international trade law with competition law it will be possible to reduce or even stop trade malpractices not only of countries but also of private firms. Indeed, such malpractices can harm the free market and the global economy more seriously than the effects caused by State trade barriers.

Keywords

Global governance – Globalizzazione - Bretton Woods - Fondo Monetario Internazionale - Banca Mondiale - World Trade Organization - Unione europea.

LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA GLOBALE E IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA

di Giulio Peroni

Sommario: 1. *Global governance* e globalizzazione.- 2. La *global governance* economica e il sistema di *Bretton Woods*.- 3. Le critiche al sistema di *Bretton Woods*.- 4. Il ruolo dell'Unione europea di fronte alla crisi economica attuale e la riforma del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale.- 5. La riforma della WTO e il Negoziato di Doha: il ruolo dell'Unione europea e in particolare quello della Commissione.- 6. Conclusioni.

1. *Global governance* e globalizzazione

L'espressione *global governance* è di difficile ricostruzione definitoria in quanto, come è stato opportunamente osservato¹, si tratta di un "eufemismo semantico" con cui si vuole oggi indicare la cooperazione, l'armonizzazione o la standardizzazione delle pratiche fra i governi degli Stati territoriali, generalmente perseguita per mezzo di una burocrazia internazionale.

L'esigenza di addivenire ad una *global governance* si fonda sull'osservazione che la crescente complessità di un mondo dominato dal ben noto fenomeno della globalizzazione, in specie quella economica, ha bisogno nel prossimo futuro di una qualche forma di ordinamento che agisca a livello mondiale ponendo fine alla sostanziale anarchia, o quantomeno limitandola fortemente, che ha regolato e regola tuttora il complesso sistema dei rapporti internazionali tra gli Stati² al di là dei lodevoli tentativi dell'ONU di proporsi come ente sovranazionale per indirizzarne e influenzarne il comportamento. Infatti, nonostante a quest'ultima siano riconosciute competenze assai vaste³ che gli assegnano il carattere di organizzazione a vocazione universale⁴ la stessa vede la propria capacità di incidere sull'agire degli Stati fortemente limitato, in forza della clausola di salvaguardia contenuta all'art. 2, par. 7, della propria Carta in cui si afferma che «nessuna disposizione del presente Statuto autorizza le Nazioni Unite ad intervenire in questioni che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato; questo principio non pregiudica però l'applicazione di misure coercitive a norma del Capitolo VII»⁵.

¹ Sul punto si veda S. STRANGE, *Chi governa l'economia mondiale? Crisi dello Stato e dispersione del potere*, Bologna, 1998, p. 13. Per una trattazione generale del fenomeno si veda R. MAYNITZ, *La teoria della governance: sfide e prospettive*, in *RISP*, 1999, p. 3 ss.; G. GUARINO, *Il governo del mondo globale*, Firenze, 2000, p. 251; R. O. KEOHANE, *Governance in a Partially Globalized World. Presidential Address, American Political Science Association*, in *APSR*, 2001, p. 1ss.; ID., *Power and Governance in a partially Globalized World*, London, 2002; M. BARNETT, R. DUVALL, *Power in Global Governance*, Cambridge, 2005, p. 1 ss. Secondo P. LAMY (*Global Governance: Lessons from Europe*, Milan (Bocconi University), 9 November 2009, p. 4 «...*global governance describes the system we set up to assist human society to achieve its common purpose in a sustainable manner, that is, with equity and justice...*»).

² Il sistema di relazioni internazionali può dirsi essenzialmente ancora oggi fondato su base orizzontale e paritaria, nella quale gli Stati riconoscono la loro eguaglianza giuridica come soggetti parte della Comunità internazionale che respingono, aggregandosi tra loro con trattati di alleanza e cooperazione, ogni tentativo di egemonizzazione che eventuali potenze cerchino di realizzare per dominare la stessa Comunità internazionale. Tale sistema di relazioni internazionali viene usualmente fatto risalire alla Pace di Westfalia del 1648 che pose fine alla Guerra dei Trent'anni, nonché alla *Res Publica Christiana*, "organizzazione medioevale" della società internazionale di allora fondata su base verticale cioè dipendente dalle due autorità supreme costituite dell'epoca: il Papato e l'Impero.

³ L'art. 1 della Carta enuncia i fini delle Nazioni Unite, primariamente identificandoli:

- a- nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale;
- b- nello sviluppo di relazioni amichevoli tra le nazioni, fondate nel rispetto del principio di eguaglianza;
- c- nel conseguimento della cooperazione internazionale in materia economica, sociale culturale ed umanitaria;
- d- nella promozione del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

⁴ In virtù anche del fatto che al momento attuale fanno parte delle Nazioni Unite 192 Paesi e, dunque, quasi tutti gli Stati del Mondo con eccezione di Taiwan ed altri piccoli Stati.

⁵ Ciò significa che anche comportamenti e situazioni meramente interne come una guerra civile possono costituire ad insindacabile giudizio del Consiglio di Sicurezza una minaccia alla pace e quindi decretare contro uno Stato misure sanzionatorie

A rendere difficile l'affermarsi di un'effettiva *global governance* si pongono, poi, ulteriori profili. In primo luogo, la tradizionale ritrosia degli Stati ad accettare limitazioni o cessioni della propria sovranità; in secondo luogo la convinzione che un sistema di governo globale debba necessariamente essere caratterizzato dalla presenza di un'entità giuridicamente identificabile, come è lo Stato che ha come proprie caratteristiche fondamentali il territorio e il popolo; da ultimo, l'idea che un governo debba pervenire a soluzioni unitarie e condivise attraverso procedure decisionali predefinite⁶.

Il tema della *global governance* è oggi ancor più sentito in forza dell'affermarsi del cosiddetto fenomeno della globalizzazione a cui risulta essere strettamente collegata. La globalizzazione non può essere definita in termini univoci poiché, a seconda dei diversi aspetti in cui si articola il complesso sistema delle relazioni internazionali, può assumere diverse connotazioni. Si parla, infatti di globalizzazione culturale dei media e delle comunicazioni, delle tecnologie, di globalizzazione ecologica, economica, politica e istituzionale.

Dal punto di vista giuridico-economico si intende per globalizzazione il processo di progressiva integrazione dei mercati in forza della graduale liberalizzazione degli scambi. Sul punto è bene precisare che la globalizzazione economica non è, come la maggioranza dei mezzi di informazione vorrebbe far credere, un fenomeno recente⁷, ma risalente addirittura alla prima metà del XIX secolo, quando le idee liberiste di Adam Smith e di David Ricardo hanno cominciato a tradursi in una politica sistematica di allentamento delle misure protezionistiche, dapprima in Gran Bretagna e poi negli altri principali paesi industrializzati.

Solo con l'istituzione della *World Trade Organization* (WTO), il cui compito è quello di liberalizzare sistematicamente gli scambi internazionali in tutti i settori economici, si è tornati a discutere in termini sempre più intensi, talvolta decisamente "accesi", di globalizzazione. Infatti, l'attività economica ha assunto proprio nel corso di questi ultimi anni sempre più una dimensione sovranazionale sotto l'influenza di molteplici fattori, quali la circolazione dei capitali, il predominio degli scambi esclusivamente finanziari sugli scambi dell'economia reale, l'avvento delle nuove tecnologie dell'informazione e della telecomunicazione. Inoltre, proprio con l'introduzione della WTO si è assistito ad un notevole aumento dei volumi di scambio di merci e di servizi tra Paesi; ciò ha comportato non solo una drastica trasformazione degli assetti produttivi, ma soprattutto una competizione sempre più agguerrita tra gli operatori economici.

La globalizzazione dei mercati è, dunque, sinonimo di libertà e abbattimento di barriere, ma anche affermazione di competizione globale tra imprese che appartengono a sistemi economico-sociali diversi e che devono confrontarsi in un unico scenario internazionale in termini di efficienza e di ottimizzazione dell'impiego dei fattori produttivi. Da un lato, questo scenario favorisce l'aumento della concorrenza anche in settori di tradizionale specializzazione, dall'altro fa emergere importanti opportunità d'intervento in nuove aree, dove la domanda è in continuo sviluppo o dove i costi di produzione possano offrire nuove prospettive di competitività.

Dall'analisi dei dati statistici, relativi agli effetti economici prodottisi con la liberalizzazione dei mercati in base all'attuazione degli accordi WTO, emerge che il processo di globalizzazione tende ad incrementare il tasso di crescita economica dei paesi che vi partecipano attivamente. Si tratta più precisamente di quegli Stati che più rapidamente, rispetto ad altri, attuano gli impegni di liberalizzazione progressiva assunti in sede WTO⁸. C'è, però, chi obietta che per valutare correttamente gli effetti economici e sociali della globalizzazione si dovrebbe porre l'attenzione non tanto sulla effettiva partecipazione degli Stati al processo di integrazione dei mercati, quanto

implicanti se del caso anche il ricorso all'uso della forza (v. artt. 39-54, della Carta delle Nazioni Unite, norme in tema di "Azione rispetto alla minaccia alla pace, alle violazioni della pace ed agli atti di aggressione").

⁶ Più approfonditamente sui profili elencati G. GUARINO, *Il governo del mondo globale*, cit.

⁷ Cfr. G. PERONI, *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'accordo WTO e nella giurisprudenza del dispute settlement body*, Milano, 2005, pp. 20-32, e p. 79, nello stesso senso, in generale, si veda P. COLLIER, D. DOLLAR, *Globalizzazione, crescita economica e povertà. Rapporto della Banca Mondiale*, Bologna, 2003.

⁸ Sul punto cfr. la pagina web <http://www.wto.org/english/news-trade/statistics/>; A. VERCELLI, *Globalizzazione e sostenibilità dello sviluppo*, in *EpoT/A*, 2003; J. FRANKEL, D. ROMER, *Does Trade Cause Growth?* in *AER*, 1999, pp. 379-399.

sugli effettivi vantaggi economici goduti dagli individui. Sul punto si evidenzia, in particolare, come la povertà non sia diminuita negli ultimi anni⁹, tanto che vi sono tuttora nel mondo circa un miliardo e duecento milioni di persone che guadagnano meno di un dollaro al giorno e quasi tre miliardi di persone che vivono con meno di due dollari al giorno mettendo seriamente a rischio “l’equilibrio sociale” del pianeta e, quindi, la stessa sostenibilità dello sviluppo¹⁰.

Proprio questi dati sconcertanti sono alla base delle forti critiche che i movimenti “no global” portano a sostegno delle loro tesi di contrasto al sistema WTO evidenziando come non solo la povertà nelle sue forme più estreme rimane ancora un problema irrisolto, ma che altre delicate questioni sono emerse in forza della globalizzazione economica quali: la disoccupazione, la crescente precarizzazione del lavoro, lo sfruttamento del lavoro minorile, l’aumento delle differenze tra ricchi e poveri, i danni all’ambiente da inquinamento e sfruttamento eccessivo delle risorse. Da qui l’auspicio di alcuni all’introduzione o alla reintroduzione di maggiori ostacoli giuridici al libero scambio sul piano internazionale¹¹.

Senza dubbio il sistema economico commerciale attuale presenta diverse anomalie. In primo luogo, per quanto concerne i beni e i servizi i Paesi sviluppati continuano a mantenere restrizioni protezionistiche soprattutto, in agricoltura¹², settore nel quale i Paesi in via di sviluppo hanno maggiore potenzialità di esportazione. In secondo luogo, negli ultimi anni l’input lavoro ha subito restrizioni di movimento crescenti, mentre la libera circolazione della manodopera potrebbe costituire un efficace strumento di perequazione distributiva delle risorse. Al contrario, i movimenti di capitale sono stati fortemente liberalizzati comportando vantaggi, come l’incremento degli investimenti esteri nei Paesi in via di sviluppo, ma anche problemi molto forti come l’accresciuta instabilità finanziaria favorita anche dalla presenza di un sistema di cambi flessibili in cui il fenomeno del *dumping* monetario¹³ trova “terreno fertile” contribuendo a destabilizzare le economie nazionali e regionali e a rendere più difficile la loro gestione.

In uno scenario economico commerciale così imperfetto caratterizzato anche da una pesantissima crisi economico-finanziaria tuttora in corso, che per gli effetti prodottisi sull’economia reale è stata paragonata alla crisi del 1929¹⁴, è sentita l’esigenza da più parti di addivenire ad una riscrittura delle regole multilaterali che sono alla base dell’attuale funzionamento della *governance* economica¹⁵.

⁹ Per un’analisi dei dati statistici qui implicitamente richiamati, nonché sulle cause ed i rimedi della povertà, si consiglia la lettura di L. R. MILONE, F. R. PIZZUTI, *Povertà e disuguaglianze negli ultimi anni della globalizzazione*, in *QuestAgr*, 2004, pp. 19-40.

¹⁰ Tuttavia, è dubbio se quest’ultima affermazione sia corretta: dipende dal tutto, infatti, dalla esatta definizione del periodo considerato, dalla misura econometrica adottata e dall’area geografica presa in esame.

¹¹ COSÌ F. GIAVAZZI, *La tentazione protezionistica*, in *Corriere della Sera* del 29 febbraio 2008. Sul tema si veda il dibattito presente sul sito <http://www.lavoce.info>, sezione articoli. Cfr. H. DISNEY, (a cura di), *No al protezionismo! idee per una globalizzazione migliore*, Soveria Mannelli (Rubbettino Editore), 2004; P.SALIN, *Globalizzazione o barbarie: piccolo manuale contro il protezionismo*, Soveria Mannelli (Rubbettino Editore), 2006.

¹² Cfr. G. PERONI, *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli*, cit., pp. 113-241.

¹³ Sul tema si vedano A. COMBA, *Il neo liberismo internazionale – Strutture giuridiche a dimensione mondiale dagli accordi di Bretton Woods all’Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 1995, p. 113; A. SANTA MARIA, *Cina: regole internazionali e dumping sociale e monetario*, in *DCI*, 2003, pp. 667-687.

¹⁴ Non pochi economisti, tra cui B. EICHENGREEN, K. H. O’ROURKE, *A Tale of Two Depression* in <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3421>, P. KRUGMAN, *The Great Recession versus the Great Depression*, in *New York Times* del 20 marzo 2009 individuano analogie tra la crisi finanziaria attuale e quella del 1929. La crisi più rovinosa del secolo scorso derivò da una crisi di liquidità delle banche statunitensi che avevano erogato, in particolare alle aziende dei paesi europei devastati dalla guerra, prestiti a lungo termine, mentre la loro raccolta di fondi avveniva a breve termine. A seguito di un rallentamento della produzione, le banche non furono più in grado di far fronte ai propri impegni, né poterono rientrare dai finanziamenti prestati a lungo termine. Il governo Hoover e la Banca Federale lasciarono che il libero mercato facesse il suo corso. Non immisero nuova moneta nel mercato, lasciarono fallire le banche in crisi, mettendo così in crisi milioni di cittadini ed imprese, sia negli Usa che in Europa. La crisi economica che ne seguì, contribuì non poco anche alla nascita di regimi totalitari in Europa. Roosevelt, con il New Deal, avviò una politica inflazionistica, con ampi interventi statali coniugati, però, ad un forte protezionismo. Furono necessari circa dieci anni per rilanciare la crescita; i prezzi sociali e politici furono drammatici. Sul tema si rinvia a J.K. GALBRAITH, *Il grande crollo*, Milano, 2003; C. P. KINDLEBERGER, *La grande depressione nel mondo 1929-1939*, Milano, 1982.

¹⁵ Secondo R. RUBIN, ex Presidente di Goldman Sachs e, poi, Ministro del Tesoro USA sotto la presidenza Clinton in occasione della XXI Conferenza Internazionale dell’Osservatorio “Giordano dell’Amore” (Milano, 6-7 Novembre 2009) sui rapporti tra diritto ed economia svoltasi sul tema “*Dopo la crisi: conseguenze economiche, finanziarie e sociali?*”, può suonare contraddittorio, ma alla fine il successo delle nostre economie di mercato dipenderà dal successo dei governi. Un’economia di mercato deve includere un governo forte ed efficace per raggiungere i suoi obiettivi.

2. La *global governance* economica e il sistema di Bretton Woods

L'attuale sistema di *governance* economica mondiale risale agli Accordi conclusi durante la Conferenza di Bretton Woods (BW) del 1944 in cui si stabilirono le regole per le relazioni commerciali e finanziarie tra i principali paesi industrializzati dell'epoca¹⁶. Con quegli Accordi venne ad affermarsi il cosiddetto sistema del "liberismo organizzato" e del "multilateralismo istituzionalizzato" teso a riaffermare con nuovi strumenti l'apertura dei mercati internazionali, superando di fatto il precedente sistema del "liberismo classico" basato sul principio del *laissez faire* elaborato da Adam Smith¹⁷. Il nuovo ordine economico introdotto con BW differiva rispetto a quello del liberismo classico per il fatto di integrare la disciplina privatistica dei rapporti economici con diverse forme di garanzie pubblicistiche così da realizzare appieno la libera circolazione delle merci e dei fattori produttivi¹⁸.

Nel disegno di BW il mercato doveva in qualche modo essere regolato attraverso la previsione di specifici obblighi giuridici sanciti a livello sovranazionale funzionali a realizzare la cooperazione economica, monetaria e finanziaria tra gli Stati allo scopo di consentire una crescita equilibrata dell'economia internazionale in conformità anche a ciò che da lì a poco si sarebbe sancito a livello di Carta delle Nazioni Unite, ove all'art. 1, par. 3, tra i suoi obiettivi fondamentali si stabilisce la cooperazione economica e sociale, a cui è dedicata l'intero Capitolo IX di detta Carta che tra le altre previsioni impegna gli Stati parte dell'ONU a promuovere ai sensi dell'art. 55 «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, ...».

L'attenzione verso i profili economici da parte delle Nazioni Unite si basa sulla convinzione, maturata in seguito alle tragiche esperienze dei due conflitti bellici mondiali, che una pace stabile e duratura non possa essere conseguita senza idonee misure dirette a favorire un miglioramento generalizzato delle condizioni di vita delle società statali e, quindi, mediante l'eliminazione di possibili cause di conflitto tra gli Stati.

Di conseguenza con BW si è assistito ad una "internalizzazione" delle funzioni "sovrane" degli Stati nel campo economico con una corrispondente limitazione dei loro poteri d'intervento

¹⁶ La Conferenza di *Bretton Woods*, svoltasi dal 1° al 22 luglio del 1944 nel New Hampshire (USA), stabilì le regole per le relazioni commerciali e finanziarie tra i principali paesi industrializzati del mondo. Gli accordi ivi conclusi furono il primo esempio di un ordine economico finanziario e monetario totalmente concordato fra Stati nazionali indipendenti. Le caratteristiche principali di *Bretton Woods* erano due: la prima, consisteva nell'obbligo per ogni paese di adottare una politica monetaria tesa a stabilizzare il tasso di cambio ad un valore fisso rispetto al dollaro, che veniva così eletto a valuta principale; il secondo, nel compito di equilibrare gli squilibri causati dai pagamenti internazionali. Il piano istituì sia il Fondo Monetario Internazionale (FMI) sia la Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (detta anche Banca Mondiale). Nel 1947 fu, poi, stipulato l'Accordo GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade* - Accordo Generale sulle Tariffe ed il Commercio) che si affiancava all'FMI ed alla Banca Mondiale con il compito di liberalizzare il commercio internazionale.

¹⁷ Secondo Smith, gli Stati si arricchiscono soltanto consentendo ad ognuno di fare il proprio interesse, in quanto l'uomo è profondamente egoista. Ma, poiché tutti si comportano nello stesso modo, si viene a creare all'interno del sistema economico una perfetta armonia. Esiste, infatti, "una mano invisibile" che trasforma il tornaconto individuale in benessere generale. Essa agisce attraverso il meccanismo della libera concorrenza e, in particolare modo, col commercio internazionale. Per alcune riflessioni sulla teoria della mano invisibile si rinvia a D. RUTHERFORD, *Dictionary of Economics*, New York, London, 1992, pp. 239-250; O. DE RIVERO, *The Myth of Development*, London, 2001, pp. 79-81.

¹⁸ Con la dizione ordine economico internazionale si intende il complesso di norme giuridiche intercorrenti tra Stati ed altri soggetti di diritto internazionale che regola i flussi internazionali di beni, servizi, capitali e forza lavoro. Nell'attuale Comunità internazionale, questo tipo di ordine si realizza principalmente con la stipulazione di accordi multilaterali che tendono a costituire sistemi organizzati sempre più complessi. Sul tema si rinvia ad A. COMBA, E. GREPPI, *L'ordine economico internazionale e il diverso grado dell'intervento degli Stati nell'economia*, alla voce "Ordine Economico Internazionale", in *EG*, 1994, vol. XXII, pp. 1-12. Da cui si ricava l'esistenza di diversi ordini economici internazionali quali: 1) l'ordine economico internazionale del liberismo classico, 2) l'ordine internazionale del nazionalismo economico, 3) l'ordine economico del neo-liberismo garantito, 4) l'ordine economico per l'economia di mercato, 5) l'ordine economico per la programmazione, 6) l'ordine economico internazionale per lo sviluppo. Per un approfondimento sul concetto di ordine economico internazionale si vedano anche P. PICONE, *Dall'ordine economico internazionale post-bellico al nuovo ordine economico internazionale*, in G. SACERDOTI e P. PICONE (a cura di), *Diritto internazionale dell'economia: raccolta sistematica dei principali atti normativi internazionali e interni con testi introduttivi e note*, Milano, 1982, p. 156-159; G. CARLI, *Verso un ordine-disordine economico internazionale?*, in R. N. GARDNER (a cura di), *Politica economica e ordine internazionale: l'evoluzione delle organizzazioni economiche internazionali*, Milano, 1978, pp. IX-XIX; M. GIULIANO, *La cooperazione degli Stati e il commercio internazionale*, Milano, 1978, p. 180.

mediante il trasferimento dei medesimi ad istituzioni comuni quali il Fondo Monetario Internazionale (FMI) e la Banca Mondiale (BM). Questo sistema avrebbe dovuto coprire tre ambiti: quello della stabilità finanziaria, quello del finanziamento dello sviluppo e quello della libertà degli scambi attraverso la successiva istituzione dell'*International Trade Organization* (ITO) mediante l'adozione della Carta dell'Avana¹⁹.

In particolare, si è riconosciuto al FMI²⁰ la funzione di promuovere la cooperazione nel settore monetario e la stabilità dei cambi utilizzando a tal fine un capitale versato proporzionalmente dagli Stati membri. Questi ultimi, quando evidenziano *deficit* nella bilancia dei pagamenti, possono ricorrere all'assistenza finanziaria del Fondo che, entro certi limiti, è automatica, mentre negli altri casi deve essere negoziata e condizionata all'adozione di adeguate politiche di risanamento economiche. Queste condizioni sono riportate in una lettera di intenti²¹ sottoscritta da un rappresentante del governo del Paese beneficiario del prestito.

La Banca Mondiale²², a cui si può aderire solo se si è membri del FMI di cui ha sistemi di votazione e struttura simili²³, è invece funzionalmente preordinata alla concessione di mutui agli Stati membri o a privati, ma con garanzia prestata da uno Stato membro per la realizzazione di investimenti produttivi. E' stata prevista originariamente per contribuire alla ricostruzione *post* bellica per poi indirizzare la sua attività esclusivamente verso i Paesi in via di sviluppo, operando sia direttamente sia attraverso istituti affiliati come l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo, la Società finanziaria internazionale e l'Agenzia Garante degli Investimenti multilaterali.

Il settore degli scambi commerciali è quello, invece, che ha conosciuto maggiori "traversie" in quanto si sostituì l'Accordo commerciale multilaterale denominato GATT 1947 all'originaria intenzione di istituire un'organizzazione internazionale *ad hoc* (ITO) come terzo istituto specializzato delle Nazioni Unite nel settore economico-commerciale con la finalità di eliminare le restrizioni agli scambi commerciali. Ciò accadde per diverse ragioni. Da un lato, il progressivo deteriorarsi della cooperazione tra Stati Uniti e Gran Bretagna (i due Paesi che si erano maggiormente spesi per la riscrittura delle regole economiche e commerciali) a causa della volontà della Gran Bretagna di conservare le cosiddette "preferenze imperiali" all'interno del *Commonwealth*, in deroga ai principi accolti dalla Carta dell'Avana (su tutti la regola della nazione più favorita), mentre gli USA avevano posto detta rinuncia come *condicio sine qua non* per l'adozione della Carta medesima. Dall'altro lato, l'assenza nello statuto dell'ITO della previsione

¹⁹ La Carta dell'Avana si articolava in 106 articoli e comprendeva un ampio e complesso numero di disposizioni per raggiungere le finalità enunciate all'art. I consistenti nel realizzare il pieno impiego dei fattori produttivi, lo sviluppo economico delle nazioni, la ricostruzione delle economie colpite dalla guerra, la definizione di nuove regole di politica commerciale internazionale, la definizione di un regolamento ad hoc per la commercializzazione dei cosiddetti prodotti di base; oltre, a stabilire la struttura dell'ITO e l'insieme di clausole di carattere generale che ne dovevano regolare il funzionamento. Sul punto si veda D. ANZILOTTI, alla voce GATT in *ED*, vol. X, 1963, p. 546 ss. Sempre dello stesso Autore si veda anche *L'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio. Caratteri e finalità*, in *JusG*, 1951, p. 97 ss.

²⁰ Cfr. G.L. TOSATO (a cura di), *Contributi allo studio del diritto internazionale dell'economia: fondo monetario internazionale, vertici economici, debito estero, unione economica e monetaria*, Rimini, 1993, pp. 1-340; G. SCHLITZER, *Il fondo monetario internazionale*, Bologna, 2004, pp. 1-129 (p. 1 ss.); R. NARDILLI, *Il ruolo finanziario del Fondo monetario internazionale*, Roma, 1982, p. 219; A. COMBA, *Lezioni di diritto internazionale monetario*, Torino, 2007, pp. VII-112.

²¹ Trovo opportuno sottolineare come tale strumento sia di difficile inquadramento giuridico. Sul punto sembra prevalere la tesi di chi fa rientrare la figura in esame nell'ambito degli accordi in forma semplificata. Cfr. sul punto B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2006, p. 141 e pp. 64-69.

²² Cfr. A. MAGNOLI BOCCHI, M. PIAZZA, *La Banca mondiale*, Bologna, 2007, p. 127; M. ALACEVICH, B. MONDADORI, *Le origini della Banca mondiale: una deriva conservatrice*, Milano, 2007, pp. XXI, 261; F. SEATZU, *Il panel di ispezione della banca mondiale: contributo allo studio della funzione di controllo nelle banche internazionali di sviluppo*, Torino, 2008, pp. XXXV-450; *Banca mondiale IFC e IDA: principi operativi e attività*, Roma, 1965, (testo inglese preparato dai servizi della Banca Mondiale), p. 138.

²³ Il sistema di voto in seno alla BM è ponderato sulla base della quote di capitale versate dai suoi membri-azionisti. Il principale organo decisionale della BM è il Consiglio dei Governatori (*Board of Governors*), composto da un Governatore e da un sostituto nominati da ogni Paese membro, per un periodo di 5 anni (l'Italia è rappresentata dal Governatore della Banca d'Italia). L'organo che gestisce l'amministrazione dell'ente è il Consiglio Esecutivo (*Board of Directors*), composto da 24 Direttori Esecutivi nominati o eletti dai Paesi membri. Le decisioni sono prese a maggioranza ed il potere di voto è proporzionale alle quote. Il Direttore per l'Italia rappresenta anche Albania, Italia, Grecia, Portogallo, Malta, San Marino, Timor Est. Organo di vertice della BM è il Presidente, per tradizione statunitense (come per tradizione è europeo il Direttore Generale del Fondo Monetario Internazionale), il quale ha un mandato quinquennale (rinnovabile), presiede alle riunioni del Consiglio Esecutivo ed è responsabile per la gestione complessiva dell'istituzione.

di un sistema di ponderazione del voto degli organi sociali così come previsto, invece, in seno al FMI e alla BM ove vige la regola plutocratica e, dunque, con il concreto rischio per le grandi potenze economiche di allora di vedere messe in minoranza le proprie posizioni e istanze qualora fosse stata accolta l'opposta regola *one state one vote*.

Da questa breve descrizione del sistema instauratosi con BW si intuisce come lo stesso fosse caratterizzato da profondi limiti sin dalla sua origine. In primo luogo, lo scarso potere di controllo e coordinamento riconosciuto e esercitato dall'ONU sul FMI e sulla BM, nonostante questi fossero diventati sin dal 1947 agenzie specializzate del medesimo; in secondo luogo la previsione di un meccanismo di voto ponderato, considerato da molti iniquo e non democratico, che privilegiava di fatto i paesi economicamente più forti, in terzo luogo la mancata entrata in vigore dell'ITO quale organo sovranazionale diretto a regolare gli scambi commerciali multilaterali²⁴.

3. Le critiche al sistema di Bretton Woods

La caratteristica peculiare della crisi attuale, che la rende più grave rispetto alle precedenti, non è tanto l'esistenza di differenti interpretazioni sulle sue cause scatenanti, quanto l'incertezza assoluta sulle sue dimensioni. Nessuno sembra sapere al momento fin dove questa crisi si estende. Nessuno, in sostanza, ne conosce gli aspetti quantitativi²⁵. Tra le diverse cause della crisi si sottolinea come la crescita economica di questi ultimi anni sia stata sostenuta e basata sull'indebitamento eccessivo sia degli individui, sia degli Stati. Ciò ha alimentato speculazioni di vario tipo che vanno da quella immobiliare fino a quella puramente finanziaria. Quest'ultima è, inoltre, stata favorita dalla creazione di nuovi prodotti finanziari, noti come derivati, che, uniti a gravi mancanze di tipo etico diffuse tra gli operatori e nella collettività, hanno contribuito a diffondere una serie di pratiche e di idee fortemente pericolose per il mercato come, ad esempio, premiare l'assunzione dei rischi piuttosto che la loro riduzione²⁶.

Al Fondo Monetario e alla Banca Mondiale si rimprovera da più parti di essere tra i responsabili di questa crisi in quanto non sono stati capaci di prevenirla in quanto si tratterebbe di istituzioni internazionali inefficaci, opache e non *accountable*²⁷. Senza dubbio si tratta di istituzioni rispetto alle quali oltre ad essere messa in discussione l'efficacia della loro azione si dubita oggi della loro legittimazione, non ovviamente dal punto di vista giuridico, quanto, semmai, da quello politico. Infatti, solo istituzioni percepite come legittime da questo ultimo punto di vista dalla

²⁴ In generale sui limiti e sulla necessità di superare il sistema di BW cfr. J. CAVANAGH, D. WYSHAM, M. ARRUDA, *Beyond Bretton Woods*, Washington, 1994. Il tema in oggetto è oggi di grande attualità: diversi sono, infatti, stati gli incontri e confronti tra studiosi in specie giuristi ed economisti. Si ricordano tra le tante alcune recenti iniziative di particolare spessore "Dopo il G20 di Pittsburgh. Le risposte alla crisi economico-finanziaria. Cooperazione interstatale o rafforzamento delle organizzazioni internazionali?", Seminario di studio tenutosi all'Università Bocconi il 13 novembre 2009 in collaborazione CIDOIE, nonché "L'Unione Europea di fronte alla nuova *governance mondiale*", Convegno svoltosi il 1-3 ottobre 2009 presso l'Università di Catania, Facoltà di Scienze Politiche in collaborazione con AUSE.

²⁵ Vedi in questo senso il *Rapporto (dell'UNCTAD) sul Commercio e lo Sviluppo 2009*, disponibile alla pagina web <http://www.unctad.org/Templates/web/byer.asp/intDocItemID=17957/docid=11867/intItemID=1397/lang=1/mode=press>; J. ELMESKOV, *The General Economic Background to the Crisis, Paper for Session 1 on "How the global economy headed into crisis"*, at the G20 Workshop on the Causes of the Crisis: Key Lessons, Mumbai, 24-26 May, 2009 e soprattutto OECD *Strategic Response to the Financial and Economic Crisis. Contributions to the Global Effort*, disponibile alla pagina web <http://www.oecd.org/dataoecd/33/57/42061463.pdf>.

²⁶ Da più parti è stato evidenziato come l'origine delle problematiche economiche in corso sia riconducibile alla cosiddetta cartolarizzazione degli immobili e ad una serie di prodotti finanziari tra i quali, per l'appunto, i derivati, immessi sui mercati finanziari internazionali, sempre più sofisticati e sempre meno legati ai reali valori patrimoniali. Questa finanza di "carta" ha generato una serie di bolle speculative che di colpo sono crollate nei mesi di ottobre e novembre 2008. Gli effetti sono stati devastanti: basti pensare al PIL americano che ha registrato un meno 6% nel 2008 secondo i dati elaborati dal Dipartimento del Tesoro americano e riportati da *Il Sole 24 ore* del 28 febbraio 2009. Il Governo degli Stati Uniti ha messo in atto una serie di interventi per evitare il fallimento delle principali banche dopo quello di *Lehman Brothers*. Il crollo dei consumi ha poi messo in ginocchio anche l'economia reale, come nel caso davvero significativo del settore auto, costringendo i Governi del mondo industrializzato al varo di misure finanziarie che non hanno precedenti nella storia.

²⁷ Sul tema si veda in particolare D. VINES, C.L. GILBERT, *The IMF and its critics. Reform of Global Financial Architecture*, Cambridge, 2004, in specie pp. 124-155, dove vengono ripercorse le più gravi crisi economiche succedutesi dal 1944 ad oggi e su come il FMI e la BM abbiano operato rispetto alle stesse.

maggior parte dei Paesi del mondo e dei loro cittadini può effettivamente compiere scelte che siano accettate da tutti e quindi essere efficaci. Tale legittimazione richiede, però, una partecipazione diretta al processo decisionale delle istituzioni in oggetto, in quanto solo coloro che vedono riconosciuto il proprio diritto a prendere parte al processo decisionale sono, poi, motivati a far proprie le decisioni prese e a rispettarle.

Al momento, fra i 186 Paesi membri del FMI, il rapporto dei diritti di voto fra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo è di 57:43. Inoltre, per prendere le principali decisioni, il Fondo ha bisogno almeno dell'85% dei voti attribuiti e gli Stati Uniti possiedono il 17,09% delle quote risultando così, sulla base del principio plutocratico prima menzionato, di fatto titolari di un vero e proprio diritto di veto. Per questi motivi, molti paesi ritengono che il FMI sia una *longa manus* degli USA e dell'UE, che tramite i suoi Stati membri detiene circa il 30% delle quote e, soprattutto, che le esigenze dei paesi emergenti non siano prese in giusta considerazione. Tutti questi fattori rendono estremamente urgente l'adozione della riforma del diritto di voto elaborata nel marzo 2008 dal *board* dei Governatori del FMI²⁸. Con detta riforma si è deciso di aumentare il diritto di voto di 135 membri e di rivedere il sistema di ponderazione attraverso una nuova formula matematica che considera per ciascuno Stato partecipante diverse variabili econometriche e precisamente la *country's gross domestic product, the size of its current account transactions, the variability of these transactions, and the level of its official reserve*²⁹. Ciò significa che gli altri Paesi membri, in gran parte europei, dovranno cedere parte dei loro diritti. Tuttavia, finché gli Stati non voteranno in sede di assemblea del Fondo il piano di riforma *de quo* rimarrà sul piano delle sole promesse anche se, vista la situazione economica internazionale attuale, è divenuto un passaggio ormai irrinunciabile³⁰.

Anche la Banca Mondiale ha avviato un processo volto a rafforzare la rappresentanza dei Paesi in via di sviluppo. La riforma è articolata in due fasi: la prima prevede il raddoppio dei voti base, l'assegnazione di alcune quote di partecipazione ancora non allocate, l'aggiunta di un seggio presso il Consiglio di amministrazione per i paesi dell'Africa subsahariana. Nella seconda fase si dovranno ridefinire i poteri di voto dei paesi membri, sulla base sia del peso relativo nell'economia mondiale, sia dei contributi di ciascuno al finanziamento dello sviluppo; si affronteranno, inoltre, alcuni delicati aspetti di *governance* riguardanti l'efficacia dell'attività del Consiglio di amministrazione, la diversificazione per nazionalità del personale, il processo di selezione del Presidente. Proposte concrete di riforma saranno discusse in occasione degli

²⁸ Sul tema si rinvia ai documenti predisposti sul tema dal Fondo Monetario Internazionale e resi disponibili alla pagina web <http://www.imf.org/external/np/exr/key/quotav.htm>.

²⁹ Sul tema v. *Riformare la Governance Economica Mondiale. Una proposta per i Membri del G-20*, Paper elaborato dal "Gruppo di Lecce" (ISUFI), Lecce, 2009, per cui la riforma del meccanismo di attribuzione delle quote del Fondo ed in futuro delle azioni della Banca Mondiale dovrebbe tenere conto di altre variabili non solo puramente econometriche, così da consolidare la legittimazione delle istituzioni economiche internazionali, come: le dimensioni della popolazione, la solidità del sistema finanziario e creditizio, l'effettiva apertura del mercato dal punto di vista commerciale e finanziario. L'introduzione dell'apertura tenderebbe a compensare il peso economico inferiore dei paesi più piccoli, mentre l'inclusione delle dimensioni della popolazione rafforzerebbe la legittimità del sistema. In secondo luogo, i voti di base dovrebbero essere aumentati per i membri più piccoli e poveri, così come dovrebbe essere rafforzata l'influenza e la rappresentanza dei paesi che sarebbero penalizzati da ogni altro sistema di calcolo delle quote, in assenza di meccanismi correttivi *ad hoc* per l'allocazione delle quote.

³⁰ Visto che la riforma tocca gli interessi concreti dei paesi membri la discussione è molto accesa. Alcuni grandi Paesi in via di sviluppo chiedono, infatti, a quelli sviluppati di cedere almeno il 7% delle quote di capitale dagli stessi detenute. Ad esempio, il ministro dell'Economia dell'Argentina, Amado Boudou, ha affermato che occorre aumentare di molto il diritto di parola e la rappresentatività dei Paesi in via di sviluppo, ivi compresi i più poveri, così da trasformare il FMI da "organismo di Europa e Stati Uniti" in un vero e proprio "organismo multilaterale". Anche alcune organizzazioni non governative osservano che il FMI deve concedere più diritto di parola ai Paesi più poveri, ridurre la presidenza esecutiva dell'Europa e abolire il diritto di veto degli Stati Uniti. Queste richieste hanno incontrato la forte opposizione da parte dei Paesi sviluppati, soprattutto europei. Il Ministro delle Finanze della Svezia, Paese presidente di turno dell'UE, Anders Borg, ha ammonito che una volta indebolita l'influenza europea nel FMI, l'Europa potrebbe essere meno generosa nell'offerta di sostegno finanziario. Ha sottolineato che il continuo sostegno dei contribuenti svedesi ai forti investimenti presuppone la piena partecipazione della Svezia al processo di decisione sul loro uso. Gli analisti ritengono che, nonostante la riforma del diritto di voto del FMI sia ormai una tendenza generale, a giudicare dall'attuale situazione, questa non potrà essere realizzata in "un giorno". I Paesi sviluppati non vogliono rinunciare ai loro interessi, e se anche alla fine faranno delle concessioni, quelli in via di sviluppo hanno bisogno di più tempo per discutere fra loro la redistribuzione degli interessi.

incontri che si succederanno sino alla primavera del 2010, data indicata come scadenza per il raggiungimento di un accordo definitivo³¹.

La riforma del FMI e della BM dovrebbe mirare anche ad altri obiettivi. In particolare nel caso del Fondo sarebbe opportuno porre l'*International Monetary and Financial Committee*³² (IMFC), il comitato interministeriale del Fondo, al centro della politica finanziaria globale. Tale organismo caratterizzato da un *modus operandi* molto rigido e burocratizzato raramente è fonte di impulsi efficaci nel favorire la cooperazione finanziaria multilaterale limitandosi a recepire indirizzi decisi altrove dai Paesi *leader* del Fondo. Tuttavia l'IMFC è l'unico organo finanziario ministeriale a rappresentanza universale. Essendo il foro in cui i responsabili delle finanze nazionali si incontrano, diverrebbe il luogo ideale dove i governi discutono l'agenda finanziaria internazionale, concordano azioni collettive, verificano l'andamento delle economie a rilevanza sistemica e esercitano pressioni reciproche. All'IMFC spetterebbe di stabilire le priorità strategiche del FMI e di chiamare l'*executive board* a render conto dell'operato dell'istituto. All'IMFC farebbero, poi, capo le agenzie internazionali impegnate a vario titolo nella politica finanziaria globale.

Per entrambe le istituzioni economiche è necessario rafforzare i relativi *executive board* in quanto i rispettivi direttori esecutivi, con rare eccezioni, operano essenzialmente come rappresentanti dei Paesi che li nominano. In questo modo tali istituzioni risultano essere "eterodirette" da rappresentanti di un numero ristretto di Stati, portatori di interessi nazionali e motivati solo da ciò che essi considerano essere l'interesse della Comunità internazionale. Per superare tale limite è necessario stabilire l'indipendenza dai rispettivi Paesi di appartenenza di modo che il loro operare possa divenire collegiale. Come amministratori dovrebbero, poi, poter esercitare autonoma capacità di giudizio, fungendo da "diaframma" fra la volontà dei singoli Paesi, principi statutari dell'istituto e gli interessi collettivi. Ne andrebbe, perciò, assicurata per statuto l'autonomia, stabilendone la selezione fra professionisti di alta qualificazione, ampliandone e rendendone irrevocabile il mandato, nonché riconoscendo loro garanzie di adeguata ricollocazione a conclusione dell'incarico.

È, poi, necessario far sì che il *management* del Fondo e della Banca siano *accountable*. I rispettivi *board* dovrebbero vigilare sul *management* per garantirne la trasparenza e la migliore qualità d'azione da parte del Fondo e della Banca, ma c'è una forte refrattarietà attualmente in seno a dette organizzazioni ad affrontare un *management* scelto altrove e che ha accesso diretto alle alte autorità nazionali³³.

La riforma del Fondo Monetario e della Banca Mondiale dovrebbe riguardare anche altri profili che, però, durante i recenti *summit* del G8 e del G20 non sono a mio avviso stati sufficientemente contemplati. Faccio riferimento al modo con cui le risorse del Fondo e della Banca Mondiale vengono utilizzate, ricorrendo cioè al meccanismo della condizionalità³⁴. La concessione delle risorse è subordinata, infatti, nell'uno e nell'altro caso a precise condizioni la cui "intensità" è direttamente proporzionale all'entità della richiesta d'aiuto economico e che si traducono nel subordinare i prestiti all'applicazione da parte dei beneficiari di politiche economiche con una forte componente fiscale, nonché basate su privatizzazioni, liberalizzazioni e politiche restrittive per la spesa pubblica (previdenza, assistenza, sistema sanitario). Tale *modus operandi* se da un lato, conferisce di fatto alle istituzioni economiche internazionali un vero e proprio potere di ingerenza negli affari economici interni degli Stati consentendo un'incidenza piuttosto pesante nelle scelte di politica economica degli Stati che chiedono di utilizzare le risorse,

³¹ Sul punto si rinvia a quanto pubblicato dalla stessa *World Bank* alla pagina *web* <http://www.worldbank.org/html/extdr/worldbankreform>.

³² Il Comitato Monetario e Finanziario Internazionale (ex Comitato interinale) è organo consultivo cui partecipano i Governatori dei 24 Paesi maggiori contribuenti e definisce gli indirizzi strategici del FMI.

³³ Il tema della riforma della *governance* interna al Fondo monetario è oggetto di numerosi studi e proposte elaborate dall'IEO (*Independent Evaluation Office* del FMI) disponibili alla pagina *web* <http://www.ieo-imf.org/pub/>.

³⁴ Cfr. M. CHOSSUDOVSKY, *La globalizzazione della povertà: l'impatto delle riforme del Fondo monetario internazionale e della Banca mondiale*, Torino, 1998, pp. III-308.

dall'altro lato, non prevede un mandato in capo a FMI e BM di favorire l'adozione di istituzioni democratiche e il rispetto dei diritti umani perché ciò esula dagli scopi dei rispettivi accordi istitutivi³⁵.

4. Il ruolo dell'Unione europea di fronte alla crisi economica attuale e la riforma del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Mondiale

L'Unione europea, come il resto del mondo, è stata chiamata ed è tuttora coinvolta nel far fronte agli effetti della più profonda ed estesa recessione economica dal dopoguerra ad oggi³⁶. A tal fine l'UE ha sviluppato e attuato diverse misure necessarie per rispondere alla crisi in atto.

Il piano di ripresa economica approvato dal Consiglio europeo lo scorso 2 dicembre 2008³⁷ rappresenta uno degli strumenti più significativi in quanto con esso si è stabilito un sostegno finanziario alle economie dei Paesi membri di circa il 5% del Pil dell'Unione per il biennio 2009-2010 funzionale a favorire tra l'altro le operazioni di ricapitalizzazione degli istituti bancari e finanziari così da sostenere il flusso di credito verso l'economia reale. Poiché la crisi finanziaria ha dimostrato chiaramente la necessità di migliorare la regolamentazione e la vigilanza degli istituti finanziari, condizione essenziale per ripristinare la fiducia nei depositanti e nei consumatori così da agevolare la ripresa economica, l'UE ha realizzato significativi progressi per quanto concerne il suo quadro regolamentare, in particolare, con l'accordo raggiunto in merito all'adozione della direttiva sui requisiti patrimoniali, al regolamento relativo alle agenzie di *rating* del credito e alla direttiva "Solvibilità II"³⁸.

Si tratta di una prima concreta risposta alla crisi attuale che, come ha dichiarato lo stesso Consiglio europeo degli scorsi 18 e 19 giugno 2009³⁹, va completata con nuovi provvedimenti normativi con specifico riferimento alla materia della disciplina dei fondi di investimento, al ruolo e alle responsabilità dei depositari, nonché alla trasparenza e stabilità dei mercati dei derivati. Il Consiglio europeo dopo aver invitato in quella sede gli Stati membri ad adottare rapidamente misure relative alle modalità di retribuzione dei dirigenti e le remunerazioni nel settore finanziario secondo le raccomandazioni elaborate dalla Commissione⁴⁰ ha sostenuto anche l'esigenza di istituire, secondo le proposte avanzate sempre dalla Commissione europea⁴¹, un Comitato europeo per i rischi sistemici per controllare e valutare le potenziali minacce alla stabilità finanziaria e, ove necessario, emanare segnalazioni di rischio e raccomandazioni d'azione monitorandone l'attuazione. Sul piano interno, poi, il Consiglio europeo sulla base delle indicazioni espresse dal Parlamento e dalla Commissione ha raccomandato anche l'istituzione di un sistema delle autorità di vigilanza finanziaria inteso a migliorare la qualità e la coerenza della

³⁵ L'accordo istitutivo della BM all'art. III, sez. 5 lett. B vieta alla stessa di svolgere considerazioni di natura politica nell'erogazione dei finanziamenti. All'impostazione di fondo che così facendo si finisce per favorire indirettamente regimi che violano diritti umani si è risposto che il finanziamento della Banca è diretto a migliorare le condizioni di vita delle popolazioni interessate e a migliorarne l'educazione, contribuendo così allo sviluppo della democrazia. Negare aprioristicamente finanziamenti a questi paesi significherebbe da un punto di vista formale violare l'Accordo istitutivo e da un punto di vista sostanziale ostacolare il processo di sviluppo delle popolazioni interessate.

³⁶ Sulla possibilità che il processo di integrazione europea possa rappresentare un modello per addivenire ad una «supranational governance» si rinvia alle considerazioni svolte da P. LAMY, in *Global Governante: Lessons from Europe*, cit., pp. 8-10.

³⁷ Sul punto si veda la Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, *Un piano europeo di ripresa economica* del 27 novembre 2008 doc. COM(2008) 800 definitivo.

³⁸ Cfr. la proposta di direttiva elaborata dalla Commissione relativa all'accesso e all'esercizio dell'attività creditizia e all'adeguatezza patrimoniale delle imprese di investimento e degli enti creditizi scaricabile dalla pagina *web* http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/index_en.htm nonché la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle agenzie di *rating* del credito COM(2008) 704 def. e la proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2008, relativa all'accesso alle attività di assicurazione e di riassicurazione ed al loro esercizio - Solvibilità II (rifusione) COM(2008)0119 def.

³⁹ Sui documenti prodotti dal Consiglio in quella sede si rinvia al link http://europa.eu/european-council/index_it.htm.

⁴⁰ Cfr. Raccomandazione della Commissione del 14 dicembre 2004, 2004(913)CE relativa alla promozione di un regime adeguato per quanto riguarda la remunerazione degli amministratori delle società quotate, in *G.U.U.E L* 385 del 29 dicembre 2004, p. 55.

⁴¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Documento di accompagnamento alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla vigilanza macroprudenziale del sistema finanziario nella Comunità e che istituisce il Comitato europeo per il rischio sistemico SEC(2009) 1235 del 23 settembre 2009.

vigilanza nazionale, rafforzare la sorveglianza dei gruppi transnazionali mediante l'istituzione di collegi di autorità di vigilanza e istituire un codice unico europeo applicabile a tutti gli istituti finanziari del mercato unico⁴².

Il Consiglio europeo ha, da ultimo, indicato nella riunione del marzo 2009⁴³ tra le priorità per contrastare la crisi economica internazionale anche quella di sostenere il processo di riforma della *global governance* economica. In questo senso si colloca l'impegno assunto dall'UE di fornire "un sostegno temporaneo e celere" alla capacità di prestito del FMI in forma di prestito per un importo totale di 75 miliardi di euro «affinché possa offrire un aiuto rapido e flessibile ai suoi membri in caso di difficoltà»⁴⁴. A tale aiuto si affianca il contributo di 250 miliardi di dollari (185 miliardi di euro) a favore della linea di credito per i c.d. prelievi allo scoperto a disposizione dei membri del Fondo che si trovano in situazione critica⁴⁵.

L'UE deve, però, mostrarsi unita per dare un effettivo impulso al miglioramento del sistema finanziario economico globale rilanciando, da un lato, la cooperazione economica e commerciale internazionale e dall'altro, riformando il FMI, la BM e la WTO. In più occasioni le istituzioni comunitarie⁴⁶ si sono, infatti, espresse a favore della riforma del meccanismo di voto del FMI e della BM, nonché per la previsione di nuove norme che consentano una selezione più trasparente degli amministratori e una loro effettiva indipendenza decisionale dagli Stati di appartenenza unitamente anche all'adozione di un sistema di responsabilità decisionale in capo ai medesimi.

Come correttamente evidenziato dal Parlamento europeo nella raccomandazione destinata al Consiglio europeo del 24 marzo 2009 per riformare le regole del FMI e della Banca Mondiale è necessario che l'UE agisca in maniera coordinata e cioè che gli Stati membri evitino in seno a quelle organizzazioni di adottare decisioni unilaterali. Infatti, l'UE non è di quelle organizzazioni soggetto parte, a differenza di quanto è avvenuto per la WTO ove la successione della Comunità economica europea prima e poi dell'Unione agli Stati membri in seno al GATT 1947, avvenuta in forza dell'art. 133 TCE (ex art. 113 Trattato CEE), ha costituito un fattore determinante per farle assumere la qualità di membro fondatore della WTO all'interno del quale l'Unione gode di una *membership* piena e uguale nei diritti e obblighi a quella degli altri Stati parte, con la precisazione, peraltro, che gli stessi Stati membri dell'Unione sono, comunque, parti contraenti dell'accordo istitutivo dell'Organizzazione *de quo*⁴⁷.

L'auspicata unitarietà e il coordinamento d'azione tra gli Stati dell'UE in seno al FMI dovrebbe essere assicurata dal fatto che in forza degli artt. 98-124 TCE⁴⁸ con l'istituzione

⁴² Nelle intenzioni del Consiglio europeo il sistema europeo delle autorità di vigilanza finanziaria dovrebbe avere poteri decisionali vincolanti e proporzionati riguardo al rispetto da parte delle autorità di vigilanza degli obblighi previsti dal codice unico e dal pertinente diritto comunitario ed in caso di disaccordo tra le autorità di vigilanza dello Stato di origine e dello Stato ospitante.

⁴³ Cfr. Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles del 19 e 20 marzo 2009, doc. 7880/09, disponibili al sito *web* http://europa.eu/european-council/index_it.htm.

⁴⁴ Sul punto gli Stati membri si sono dichiarati disponibili a fornire rapidamente all'Unione europea l'importo indicato nonché, nel quadro di una ripartizione equa degli oneri a livello mondiale, di farsi carico attraverso nuovi accordi di prestito in linea con il rispettivo peso economico quale rispecchiato dalle rispettive quote, del fabbisogno supplementare di finanziamento che dovesse derivare nel medio periodo, riconoscendo il necessario collegamento tra contributo e rappresentanza.

⁴⁵ In questo quadro di cooperazione con il FMI si inserisce anche il piano di salvataggio dell'economia della Lettonia che riceverà un prestito di 7,5 miliardi di euro da un gruppo finanziario guidato dallo stesso Fondo e dall'Unione europea al fine di potenziare la propria economia e il sistema finanziario. Il pacchetto di assistenza finanziaria dovrebbe permettere di coprire un periodo di tempo che partirà dal 2011, secondo quanto riferito dalla Commissione europea. Il FMI fornirà 1,7 miliardi di euro, altri 1,8 miliardi di euro saranno stanziati dai paesi del Nord Europa ed, infine, i restanti 3,1 miliardi di euro verranno finanziati dall'Unione europea.

⁴⁶ Si veda, ad esempio, *Communication from the Commission: Driving the European Recovery: Driving European Recovery* COM(2009) 114 del 4 marzo 2009 e le Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles del 15 e 16 ottobre 2008, doc. 14368/08, disponibili al sito *web* http://europa.eu/european-council/index_it.htm.

⁴⁷ Cfr. sul punto il noto parere della Corte di Giustizia 1/94 del 15 novembre 1994, in *Raccolta* 1994, p. I-5267 ss., con cui i giudici comunitari hanno qualificato l'Accordo TRIPS, in materia di tutela dei diritti di proprietà intellettuale, allegato al Trattato WTO come "accordo misto", ritenendo in tal modo che la sua attuazione spetti sia alla Comunità europea, sia agli Stati membri, da qui la necessaria partecipazione degli stessi al sistema commerciale multilaterale.

⁴⁸ L'attuale Titolo VII della Parte Terza del TCE («Politica economica e monetaria»: artt. 98-124) è stato oggetto di revisione nel corrispondente Titolo VIII, Parte Terza del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea che reca la medesima intitolazione (artt. 119-144) e ne conserva in larga misura il contenuto.

dell'Unione Monetaria Europea si è determinato un trasferimento della competenza in materia di politica monetaria e del cambio dagli Stati membri che vi prendono parte alla Comunità in termini esclusivi⁴⁹. Profilo quest'ultimo che ha sollevato il problema, ad oggi ancora irrisolto, della partecipazione diretta della Comunità alle attività del Fondo Monetario e la correlativa questione del fondamento della competenza della stessa a concludere un accordo internazionale di adesione al Fondo Monetario⁵⁰. D'ostacolo a tale obiettivo, che semplificherebbe e faciliterebbe maggiormente in termini di unitarietà e coordinamento l'azione europea sul tema in oggetto, si pongono essenzialmente tre aspetti: in primo luogo la tradizionale resistenza degli Stati parte a volere affrontare in termini risolutivi il problema della rappresentanza globale della Comunità in seno alle organizzazioni internazionali; in secondo luogo, l'attuale statuto giuridico del Fondo Monetario per cui ai sensi dell'art. II della sez. 2 possono divenire suoi membri unicamente gli Stati e, da ultimo, il fatto che il FMI si occupa anche di politica di bilancio e fiscale per le quali non si è registrato al momento un trasferimento di competenze dagli Stati alla Comunità. Queste ultime, infatti, sono materie che tradizionalmente vengono fatte rientrare nella politica economica rispetto alla quale gli Stati mantengono essenzialmente una competenza esclusiva pur essendo tenuti a definirne i contenuti e le modalità di attuazione nel quadro delle misure di coordinamento adottate dal Consiglio ai sensi dell'art. 202 del Trattato CE.

5. La riforma della WTO e il Negoziato di Doha: il ruolo dell'Unione europea e in particolare quello della Commissione.

Il quadro di riforma delle istituzioni economiche sovranazionali si completa, poi, con i tentativi attualmente in atto nell'ambito del negoziato del *Doha Round* di emendare il sistema WTO⁵¹. Diverse sono le questioni sul "tappeto" tra cui le principali che meritano di essere ricordate sono: la riforma della struttura della WTO⁵², la soluzione dell'annosa questione agricola⁵³, l'inserimento nel suo ambito *ratione materiae* delle tematiche ambientali e sociali⁵⁴

⁴⁹ Sul punto si ritiene di rinviare per una disamina compiuta a R. BASSO, *Sulle relazioni esterne della Comunità europea in materie riguardanti l'unione economica monetaria*, in RDI, 2001, p. 111 ss.; AA.VV., *La moneta tra sovranità statale e diritto internazionale*, Napoli, 2001, p. 11 ss.; A. TIZZANO, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in DUE, 1999, p. 474 ss.; S. CAFARO, *I primi accordi della Comunità in materia di politica monetaria e di cambio*, in DUE, 1999, p. 243 ss.

⁵⁰ Il problema sorge, in particolare, in virtù del disposto normativo di cui all'art. 111 TCE in cui si stabilisce la competenza da parte della Comunità a concludere accordi monetari e di cambio nonché la rappresentanza della medesima nei settori della politica monetaria ed economica quest'ultima regolata dal par. 4 ove si stabilisce «fatto salvo il paragrafo 1, Il Consiglio deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione e previa consultazione della BCE, decide in merito alla posizione della Comunità sul piano internazionale per quanto riguarda questioni di particolare importanza per l'Unione economica e monetaria, nonché in merito alla sua rappresentanza in conformità alla ripartizione dei poteri previsti dagli articoli 99 e 105». Per un ampio approfondimento sul tema si rinvia ad A. PERFETTI, *Prospettive della partecipazione della Comunità europea al Fondo monetario internazionale*, in DPCE, 2003, pp. 81-100.

⁵¹ In generale sulla necessità di modificare la WTO si veda E. U. PETERSMANN, *Reforming World Trading System. Legitimacy, Efficiency and Democratic Governance*, Oxford, 2005. Sul ruolo, invece, che la WTO può svolgere nella gestione e soluzione della crisi economica attuale si veda G. P. SAMPSON, *The WTO and Global Governance, Future Directions*, Hong Kong, 2008, in specie, pp.40-200.

⁵² Cfr. L. ZOPPO, *L'esecuzione delle decisioni dell'Organo di risoluzione delle controversie nell'ambito dell'OMC: questioni aperte e prospettive di riforma*, in DC.SI, 2008, pp. 261–315; E. BARONCINI, *L'apertura alla società civile del sistema di risoluzione delle controversie dell'Omc: gli Amici Curiae*, in DC.SI, 2003, pp. 115–176; M. VELLANO, *Sulla necessità di una riforma dell'OMC dopo l'insuccesso della Conferenza ministeriale di Seattle*, in CI, 2000, pp. 83–96.

⁵³ Sul tema cfr. G. PERONI, *Il commercio internazionale dei prodotti agricoli nell'accordo WTO*, cit., pp. 113-234; 260-387.

⁵⁴ Cfr. A. GIGANTE, *Il rapporto commercio ambiente nel Doha Round dell'Omc e nella controversia sugli OMG*, in DUDI, 2007, pp. 123–126; M. MONTINI, *Il principio di necessità ambientale come criterio di bilanciamento tra commercio internazionale e protezione dell'ambiente*, in RGA, 2002, p. 137 – 168; A. PUENTES, *Ambiente in America Latina: organizzazione mondiale del commercio e diritto ad un ambiente sano*, in RGA, 2004, pp. 343–349; A. SANTA MARIA, *Cina: regole internazionali e dumping sociale e monetario*, in DCI, 2003, pp. 667–687; S. FRANCESCON, *Quale futuro per "commercio e ambiente" dopo Hong Kong?*, in RGA, 2006, pp. 359–366; S. SANNA, *Diritti fondamentali dei lavoratori: ruolo dell'OIL e dell'OMC*, in DL, 2004, pp. 145–170; I. MUSSELLI, *Alla ricerca di un difficile equilibrio tra commercio e diritti sociali: la nozione di "similarità" dei prodotti ex art. III del GATT*, in DCI, 2001, pp. 873–891; A. PERULLI, *La promozione dei diritti sociali nell'era della globalizzazione*, in DRI, 2001, pp. 157–168; ID., *Diritti sociali e mercato globale*, in RGLPS, 2000, pp. 939–960.

nonché del tema della disciplina della concorrenza⁵⁵. Tale ultimo aspetto, a mio parere, costituisce l'argomento più urgente che la WTO è chiamata ad affrontare per dare anch'essa una risposta concreta ed effettiva alla crisi economica in atto. Ciò in considerazione del fatto che, pur essendo la normativa WTO rivolta agli Stati, essa è in grado di incidere notevolmente sulle posizioni microeconomiche⁵⁶ di cui sono espressione le singole imprese le cui attività produttive inevitabilmente incidono nella determinazione del prodotto interno lordo, della spesa nazionale nonché sull'andamento dell'offerta e della domanda; fattori su cui si fonda l'economia globale.

È evidente, infatti, che la WTO nel momento in cui si pone obiettivi di economia internazionale⁵⁷ quali l'espansione degli scambi dei prodotti, la piena utilizzazione delle risorse mondiali, si preoccupa di rimuovere gli ostacoli tariffari (e non) di origine statale agendo non solo sul piano della libertà commerciale, ma anche della concorrenza. Quest'ultima, d'altronde, viene in rilievo nel sistema WTO con riguardo agli artt. I, III, XI e XVIII dell'Accordo GATT 1994 ad esso allegato. Regole ancora più dettagliate e precise si ritrovano, poi, nell'Accordo GATS all'art. VIII e IX par. 1, nell'Accordo TRIPS (artt. 8 e 40). Infine, norme sulla concorrenza sono contenute in altri accordi multilaterali compresi nell'Allegato 1A al Trattato istitutivo della WTO che si occupano di alcune forme di barriere non tariffarie allo scambio di merci: è il caso, ad esempio, dell'Accordo sulle misure relative agli investimenti e dell'Accordo sulle sovvenzioni.

La definizione di un sistema multilaterale di regole di concorrenza, in grado di fissare una disciplina uniforme delle pratiche anticompetitive che avvengono nel mercato internazionale si pone, dunque, come *condicio sine qua non* per realizzare un sistema economico globale di mercato effettivamente compiuto. Solo così da un lato, sarebbe soddisfatto il bisogno degli operatori economici privati di poter operare nei diversi mercati nazionali e regionali sulla base di regole eque e trasparenti in conformità agli *standards* internazionali eventualmente fissati, dall'altro lato non troverebbe più giustificazione l'applicazione extraterritoriale della disciplina della concorrenza di quegli Stati che si sono dotati nel tempo di una legislazione e di una prassi evoluta in tema di tutela della concorrenza. Si realizzerebbe così quanto i teorici dell'economia del benessere sostengono da tempo cioè che un mercato perfettamente concorrenziale sarebbe in grado di consentire un'allocazione ottimale delle risorse a cui corrisponderebbe il massimo benessere sociale. Si realizzerebbe in questo modo, aggiungerei, l'essenza stessa della globalizzazione che sta proprio nell'unificare i mercati locali in un unico mercato concorrenziale al fine di disporre nel modo migliore le risorse mondiali, massimizzando il benessere della comunità globale.

Al momento, però, diversi sono gli ostacoli da affrontare. In primo luogo, vi sono le diverse realtà ed esigenze economiche che caratterizzano i paesi industrializzati da quelli in via di sviluppo i quali, peraltro, a differenza dei primi sono di norma sprovvisti di una disciplina *antitrust* e delle relative autorità di controllo. In secondo luogo, i diversi significati che assumono nei vari ordinamenti concetti giuridici di fondamentale importanza nell'ambito del diritto della concorrenza come la proprietà privata, le pratiche restrittive, le intese, gli abusi di posizione dominante. Per queste ragioni in assenza e in attesa di un sistema unitario della concorrenza, si ricorre da un lato, all'applicazione extraterritoriale, in virtù del fatto che una pratica

⁵⁵ Sul punto cfr. M. D. TAYLOR, *International Competition Law: A New Dimension for the WTO?*, Cambridge, 2006; D. C. ESTY, D. GERADIN, *Regulatory and Competition and Economic Integration*, Oxford, 2001, pp. 289-364; V. CHIMIENTI, *L'interazione tra la politica antitrust e gli scambi commerciali: problemi e prospettive*, in DCI, 2007, pp. 829-859; ID., *GATS, Servizi di telecomunicazione e problemi di interazione tra scambi e concorrenza: alcune riflessioni alla luce del caso Telmex*, in DCI, 2007, pp. 433-465; ID., *La rilevanza dei principi fondamentali OMC rispetto alla politica della concorrenza*, in DCI, 2004, pp. 891-934; L. PIAZZA, *Accordo sulle barriere tecniche al commercio (TBT), armonizzazione e tutela della concorrenza*, in DirEc, 2007, pp. 753-766; A. MAZZONI, *Globalizzazione, commercio internazionale e giustiziabilità di pretese private fondate su norme internazionali*, in DCI, 2006, pp. 255-270.

⁵⁶ Sul punto cfr. A. SANTA MARIA, *Diritto commerciale europeo*, Milano, 2008, pp. 389-390.

⁵⁷ La WTO si pone tre diverse categorie di obiettivi (cfr. i punti 2 e 3 del Preambolo all'Accordo istitutivo): obiettivi di economia interna (miglioramento del tenore di vita, crescita dei redditi e aumento della produzione), obiettivi di economia internazionale (espansione degli scambi dei prodotti, piena utilizzazione delle risorse mondiali), obiettivi strumentali rispetto al conseguimento dei precedenti (riduzione delle tariffe e di tutti gli altri ostacoli al commercio, eliminazione dei comportamenti discriminatori nel commercio internazionale).

anticoncorrenziale può non esaurire i suoi effetti entro i confini di uno Stato (ove le imprese hanno la loro sede o il centro principale dei loro interessi), ma li superi producendo i suoi effetti nel territorio di uno o più altri Stati o, dall'altro, alla conclusione di accordi di cooperazione bilaterale. Il primo strumento ha posto e pone tuttora numerosi problemi in diritto internazionale in particolare con riferimento al rispetto dell'obbligo di non ingerenza negli affari interni di altri Stati, della sovranità territoriale altrui, e, più in generale, alle norme in tema di trattamento della persona giuridica straniera⁵⁸.

In merito a questa problematica secondo l'UE⁵⁹ tutti i Paesi parte della WTO dovrebbero introdurre e applicare normative di base in materia di concorrenza ispirate a principi e regole comuni, che dovrebbero definire l'ambito di applicazione della normativa, il ruolo delle attività amministrative e del potere giudiziario nonché i casi di esenzione o limitazione dall'applicazione delle regole sulla concorrenza. Per l'UE le regole comuni dovrebbero disporre un divieto generalizzato per le pratiche maggiormente pericolose e restrittive per la concorrenza e altri criteri comuni per la valutazione di altri tipi di condotte distorsive come gli accordi verticali e gli abusi di posizione. Secondo l'UE la normativa multilaterale sulla concorrenza dovrebbe essere ispirata al principio di non discriminazione, di trasparenza e giusto processo nonché su criteri di progressività ed elasticità al fine di tenere in giusto conto il diverso grado di sviluppo dei paesi membri. Tale posizione incontra, però, ancora oggi resistenza da parte degli USA e dei PVS tanto che i lavori negoziali in seno al *Doha Round* per addivenire ad un accordo multilaterale sulla concorrenza sono attualmente sospesi⁶⁰. I primi ritengono che la regolamentazione internazionale sulla concorrenza dovrebbe essere solo una normativa di principi, ciò in quanto molti membri della WTO, non avendo un'adeguata disciplina *antitrust* o avendola adottata da poco tempo non hanno sufficiente esperienza per una corretta attuazione della medesima. Di fatto essi ritengono che la normativa WTO vada bene così com'è senza necessari e ulteriori ampliamenti *ratione materiae*. Per buona parte dei Paesi in via di sviluppo, invece, proprio l'assenza di regole sulla concorrenza ha visto accrescere la libertà imprenditoriale nei loro territori soprattutto da parte delle imprese multinazionali e correlativamente crescere il settore degli investimenti stranieri. Tali Paesi ritengono che l'applicazione di politiche *antitrust* nei loro territori debba tener conto di altre finalità pubbliche come la tutela del livello occupazionale in aggiunta a quella dell'efficienza economica; inoltre, a loro avviso, una regolamentazione multilaterale della concorrenza non avrà risultati positivi finché misure statali quali gli interventi *anti dumping* e i sussidi alle imprese favoriranno la compartimentalizzazione dei mercati nazionali e ostacoleranno gli scambi internazionali.

A fronte di tale contrasto di posizioni rimane il fatto che la WTO costituisce ad oggi la sede più idonea per addivenire ad una regolamentazione multilaterale della concorrenza, in quanto come si è avuto modo di osservare concorrenza e commercio internazionale sono "due facce della stessa medaglia". La regolamentazione del commercio internazionale è, infatti, funzionale all'eliminazione degli ostacoli alla liberalizzazione degli scambi, mentre il diritto della concorrenza vieta le restrizioni al commercio imputabili alla condotta delle imprese, perciò si può ritenere che i principi della concorrenza debbano essere armonizzati con un sistema di commercio liberalizzato.

A questo fine solo un compiuto codice internazionale della concorrenza affiancato da un supporto istituzionale capace di interferire coi sistemi nazionali, come quello WTO, permetterebbe di eliminare le differenze sostanziali esistenti tra i diversi sistemi normativi e i conflitti che inevitabilmente ne derivano.

⁵⁸ Sul tema dell'applicazione extraterritoriale delle regole di concorrenza si rinvia a P. PICONE, *L'applicazione extraterritoriale delle regole sulla concorrenza e il diritto internazionale*, in AA.VV., *Il fenomeno delle concentrazioni di imprese nel diritto interno internazionale*, Padova, 1989, p. 81 ss., ed anche per la ricca bibliografia sul tema a P. DE PASQUALE, *La disciplina della concorrenza oltre i confini comunitari*, Napoli, 2005, pp. 11-35.

⁵⁹ In questo senso si vedano le dichiarazioni della Commissione europea per arrivare ad un accordo multilaterale sulla concorrenza (IP/06/574, IP/00/1230, IP/03/1600, IP/96/523) recuperabile dal sito della Commissione europea http://ec.europa.eu/index_it.htm.

⁶⁰ Cfr. quanto pubblicato sul sito ufficiale della Direzione Generale della Concorrenza della Commissione europea <http://ec.europa.eu/competition/international>, nonché su http://www.wto.org/english/tratop_e/comp_e/comp_e.htm.

Va detto, inoltre, che quasi tutte le economie del mondo fanno parte della WTO e ciò faciliterebbe la ricerca in quella sede di un bilanciamento tra le posizioni delle diverse aree economiche mondiali⁶¹. Si aggiunga ancora che ogni paese, a differenza di quanto avviene in seno al Fondo Monetario e alla Banca Mondiale, dispone di un unico voto con la conseguenza che le decisioni essendo prese nella stragrande maggioranza dei casi con consenso generale sarebbero nel caso di specie più condivise ed efficaci. Affinché la posizione dell'UE in seno alla WTO per l'introduzione di una regolamentazione multilaterale della concorrenza abbia successo è, però, a mio parere essenziale che la Commissione europea, delegata a condurre i negoziati in seno a quella organizzazione, muti il suo tradizionale atteggiamento ultraliberista per assumerne uno decisamente più pragmatico e vicino agli interessi comunitari, cioè condizioni la conclusione dei negoziati in materia di agricoltura, NAMA (*Non-Agricultural Market Access*) e servizi alla riapertura delle trattative sul tema della concorrenza per giungere ad un accordo di cui le imprese comunitarie potrebbero solo ricavare benefici. Infatti, fin quando la Commissione insisterà nel ritenere che «*Eu be open so that it can insist on openness from others*»⁶² rischierà di commettere nuovi e gravi errori di valutazione, così come è già avvenuto in passato quando non ha considerato in pieno gli effetti negativi che avrebbero inciso sulla medio-piccola impresa europea, in forza della cessazione dell'Accordo Multifibre, relativo al settore tessile, nell'ambito GATT/WTO nonché nella determinazione del contenuto relativo al Protocollo di adesione della Cina alla *World Trade Organization*. La posizione europea deve essere, in sintesi, più pragmatica così come lo è di norma quella statunitense per cui i principi liberisti vanno applicati *cum grano salis* qualora siano in grado di danneggiare seriamente e continuativamente gli interessi economici delle imprese americane⁶³.

6. Conclusioni

L'ineludibilità della riforma della *global governance* economica mondiale, imposta dall'evolversi della crisi economico-finanziaria attuale, rende indifferibile la revisione delle tre organizzazioni più significative nell'ambito del governo dell'economia e del commercio mondiale: FMI, BM e WTO.

Senza dubbio può giovare alla riscrittura delle regole internazionali dell'economia e del commercio anche la sostituzione annunciata del G8 col G20 al fine di rendere tale tipo di conferenza diplomatica non più un *club* ristretto a poche potenze economiche, ma un vero e proprio foro negoziale rappresentativo del nuovo scenario economico internazionale in cui nuove realtà come Cina e India su tutte si sono ormai affermate come nuove potenze mondiali.

Si potrebbe, se vi fosse la volontà effettiva degli Stati parte del costituendo G20⁶⁴, far assumere a quest'ultimo il ruolo e la funzione che nel contesto europeo e comunitario ha svolto e svolge tuttora il Consiglio europeo, cioè quello di centro effettivo di iniziativa e coordinamento della politica dei singoli Stati, nel caso di specie in materia economica. Si potrebbe, cioè, sfruttare il contesto più snello e meno istituzionalizzato di tale realtà internazionale, peraltro rappresentativo di circa l'85% del Pil mondiale, rispetto a quello delle singole organizzazioni internazionali economiche, per rafforzare la cooperazione politica economica a livello multilaterale, così come avvenuto a partire dal 1974 col Consiglio europeo per rilanciare, in quel caso, il processo di integrazione europeo allora fortemente in crisi.

⁶¹ Sul tema si veda anche A. SANTA MARIA, *The Role of the European Union in the Organization of International economy in European Economic Law*, Rijnland in Leiden, 2009, pp. 241-326.

⁶² Sul punto cfr. il documento elaborato dalla DG Trade della Commissione, *A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, sul sito <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/130376.htm>.

⁶³ Sulle considerazioni svolte in merito al ruolo che la Commissione europea dovrebbe svolgere in seno al *Doha Round* e per una critica decisamente articolata sul *modus operandi* della stessa si veda A. SANTA MARIA, *Diritto Commerciale Europeo*, cit., pp. 394-404.

⁶⁴ Per brevi, ma significative considerazioni sul ruolo che il G20 andrà ad assumere in coordinamento con le attuali istituzioni sovranazionali economiche e commerciali si rinvia a G. SACERDOTI, *I tre pilastri del nuovo ordine. Dopo il G20 l'Organizzazione mondiale del commercio affianca Fmi e Banca Mondiale*, in *Via Sarfatti 25.it*, 5 novembre 2009, www.viasarfatti25.unibocconi.it/notizia.php?idArt=2643.

Al di là dell'evoluzione che il G20 potrà assumere e delle funzioni e ruoli che sarà effettivamente in grado di svolgere, sarà, comunque, importante che anche in questa sede l'UE abbia una sua rappresentanza unica per far sì che le istanze di cui è portatrice possano ricevere piena e completa realizzazione. In questa favorevole direzione si pone la rinuncia della Germania⁶⁵ ad avere un seggio permanente nel Consiglio di sicurezza dell'ONU a favore, invece, di un seggio unico per l'UE, cosa quest'ultima che rappresenterebbe senza dubbio un importante precedente per addivenire al seggio unico europeo anche in seno al Fondo Monetario e alla Banca Mondiale.

⁶⁵ Così il *Der Spiegel*, del 12 ottobre 2009 notizia riportata su tutti i maggiori quotidiani nazionali.