

MARCO D'ALBERTI

LE REGOLE GLOBALI: LIMITI E RIMEDI

SOMMARIO: 1. Le regole esistenti. – 2. Limiti e disfunzioni: principi difformi e regole disequilibrate. – 3. Rimedi necessari. – 4. Conclusioni.

1. Le regole esistenti

La crisi finanziaria che ha preso avvio negli Stati Uniti nel 2007 e si è estesa a tanti altri paesi, ha drammaticamente riproposto il problema del deficit di *governance* della globalizzazione. In cosa consiste il deficit? Mancano le regole per governare l'economia globale? Oppure, le regole ci sono, ma non bastano o non funzionano?

Molti hanno sostenuto che la globalizzazione ha portato con sé una riduzione dell'intervento pubblico nell'economia; che i poteri pubblici – nazionali e ultranazionali – non soltanto sono divenuti sempre meno imprenditori, ma hanno anche regolato sempre meno; che le uniche regole ad avere importanza oggi sono quelle che vengono adottate dalle grandi imprese multinazionali, le quali sono divenute più potenti degli Stati, e dei poteri pubblici in generale. La nuova *lex mercatoria*, posta dalle imprese, dominerebbe incontrastata¹.

Che tante imprese siano più potenti di molti poteri pubblici è fuori dubbio: basta constatare l'esistenza di fatturati d'impresa più cospicui del prodotto interno lordo di diversi Stati. È anche vero che dagli anni Settanta e Ottanta del Novecento si sono verificate vicende che hanno cambiato il ruolo dei pubblici poteri nell'economia: privatizzazioni, liberalizzazioni, de-regolazioni, abbandono di pianificazioni economiche.

Ma è vero, al tempo stesso, che accanto alla *lex mercatoria* - la legge privata dettata dalle imprese - non mancano le regole poste da poteri pubblici: queste regole, anzi, hanno conosciuto un'espansione, poiché alle norme nazionali si sono affiancate regole ultranazionali². Inoltre, le imprese privatizzate hanno continuato ad essere sottoposte a penetranti poteri di controllo pubblico. Le liberalizzazioni di importanti settori economici, dalle banche ai servizi di pubblica utilità, hanno significato abbattimento di barriere normative o amministrative che ostacolavano l'accesso ai mercati e spesso hanno provocato l'erosione di monopoli pubblici, ma hanno avuto bisogno di nuove regole: è il caso delle misure asimmetriche, le quali, ponendo vincoli sugli *incumbent*, hanno reso effettive le garanzie a favore dei nuovi entranti. Le de-regolazioni sono state affiancate da forme di ri-regolazione: ad esempio, nel trasporto aereo si sono de-regolate le tariffe, ma si sono ri-regolate le misure di sicurezza. Si è abbandonata la pianificazione economica generale, ma sono rimaste in piedi forme importanti di programmazione pubblica in diversi settori, dall'energia, ai trasporti, alla sanità.

I regolatori pubblici continuano a dar vita a centinaia di insiemi normativi che coesistono con la *lex mercatoria* e si sovrappongono tra loro ai vari livelli interessati dalla globalizzazione: il livello internazionale; quello delle unioni "regionali" di Stati, come l'Unione europea; quello nazionale e sub-nazionale³.

Le regole dei mercati, private e pubbliche, si sono quindi moltiplicate. Eppure, vi è un deficit di *governance* della globalizzazione. Le regole non sono riuscite a prevenire, ad attenuare o ad

¹ Si vedano in proposito: A. Baldassarre, *Globalizzazione contro democrazia*, Roma-Bari, Laterza, 2002; M.R. Ferrarese, *Le istituzioni della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2000.

² Sulla sovrabbondanza delle regolazioni nell'età globale si veda G. Rossi, *Il gioco delle regole*, Milano, Adelphi, 2006.

³ Si vedano sul punto: B. Kinsbury, N. Krisch e R.B. Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*, in 68 *Law and Contemporary Problems* 15, Summer-Autumn 2005; S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

evitare la crisi finanziaria globale; non sono state idonee a far fronte ai disastri ambientali; non hanno contribuito a temperare le crescenti diseguaglianze nei paesi ricchi e in quelli in via di sviluppo.

Il deficit di *governance* dell'economia globale non è dovuto, dunque, all'anomia o alla carenza di regole poste da pubblici poteri, che, al contrario, sono fin troppe. Il problema è che le regole, private e pubbliche, presentano molti limiti, perché, come si vedrà, sono in alcuni casi disomogenee o incomplete, in altri non garantiscono equilibri sufficienti fra imperativi economici e valori sociali, e in altri ancora restano ampiamente inattuata. La regolazione è disfunzionale.

Si esamineranno dapprima i principali tipi di regole esistenti, per poi individuarne i limiti e proporre rimedi.

Partiamo dal livello internazionale. Qui va sottolineata la grande estensione della nuova *lex mercatoria*, che può definirsi come un regime di regolazione privato, costruito dalle grandi imprese, soprattutto tramite i contratti transnazionali stipulati da questi operatori economici. È, dunque, un insieme di regole che disciplinano i rapporti fra *mercatores* in diversi paesi e sono poste dai *mercatores* medesimi.

Le regole contrattuali delle imprese, che danno luogo alla *lex mercatoria*, sono di per sé frammentarie ed eterogenee. Ciascun contratto ha la sua storia, vale per le parti che lo stipulano, trova difficoltà di integrazione con norme nazionali, perché i contratti delle grandi imprese sono molto “autoreferenziali”: ogni contratto è disciplinato dalle clausole che sono contenute nelle centinaia di pagine che lo compongono e non vi è pressoché alcuno spazio per poter richiamare le leggi dell'uno o dell'altro Stato. Vi sono alcuni tentativi di stabilire clausole contrattuali uniformi, come quello dell'Unidroit, che ha il merito di conferire maggiore certezza e omogeneità alla *lex mercatoria* dei contratti internazionali, di per sé assai variegati⁴.

Vi sono poi regimi di regolazione pubblica ultranazionale, dettati cioè da pubblici poteri. Il più completo sistema regolatorio pubblico al livello internazionale è quello che disciplina il commercio internazionale e che fa capo all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC): vi sono norme primarie e secondarie, procedure per la loro modificazione, un apparato di tipo giurisdizionale per la risoluzione delle controversie. Le regole che ne derivano sono vincolanti per gli Stati membri dell'OMC e sanzionabili.

Si possono inoltre segnalare, come esempi di regolazione pubblica ultranazionale, gli orientamenti e le *guidelines* in materia di mercati finanziari, quali quelli del Fondo monetario internazionale (FMI); gli standard in materia di lavoro dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL); i criteri relativi all'*accounting* e all'*auditing*; le regole sull'ambiente (in particolare sul riscaldamento del pianeta) derivanti dal protocollo di Kyoto; i criteri sull'antiriciclaggio dettati dal *Groupe d'Action Financière Internationale* (GAFI). Si tratta di prescrizioni di regola non vincolanti, che sono tuttavia molto seguite.

Esistono infine regimi “ibridi” di regolazione, posti da soggetti pubblici e privati. Tra essi assumono importanza, fra l'altro, la regolazione della sicurezza alimentare e di Internet. Sono vincolanti solo in minima parte, e in maniera indiretta (come nel caso dei criteri della *Codex Alimentarius Commission*).

Dal piano internazionale si può passare ora alle regole poste nell'ambito degli insiemi “regionali” di Stati. Va considerato in particolare l'ordinamento dell'Unione europea (UE). Le regole UE più rilevanti per i mercati o sono pienamente vincolanti nei confronti degli Stati o dei privati (come alcune norme del Trattato, le disposizioni dei regolamenti, le direttive *self executing*, la giurisprudenza comunitaria) o sono cogenti nei fini (come le direttive non immediatamente esecutive). Le materie più significative sono: la libera circolazione di beni, di servizi, di capitali e di persone; l'antitrust; i mercati bancari e assicurativi; l'ambiente; la sicurezza alimentare; i servizi di pubblica utilità, come le telecomunicazioni, l'energia, le poste; il lavoro. L'UE è vincolata dalle

⁴ Sulla portata dei principi dell'UNIDROIT si veda M.J. Bonell, *Lex mercatoria*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sezione commerciale, vol IX, Torino, UTET, 1995.

norme sul commercio mondiale; ha margini di larga autonomia nelle materie in cui valgono solo orientamenti, *guidelines*, standard o criteri stabiliti al livello internazionale.

Venendo ora alle regole nazionali, va sottolineato che gli Stati, pur avendo ceduto parte della loro sovranità a organismi ultranazionali, conservano nella globalizzazione ampi spazi decisionali. Ad esempio, l'assenza di una disciplina unitaria internazionale in materia di concorrenza fa sì che vi siano regole (e applicazioni di regole) antitrust molto differenti in vari ordinamenti nazionali (si pensi alle diversità fra l'antitrust americano e quelli europei). Anche in ambito UE, le direttive comunitarie hanno avuto applicazioni nazionali di portata diversa in varie materie (così, per esempio, nei settori dell'energia elettrica e del gas la normativa italiana è molto più liberalizzatrice di quella francese). Talune materie ricevono regolazioni molto blande o inconsistenti al livello internazionale e comunitario e sono dunque disciplinate ampiamente al livello nazionale e/o subnazionale: ciò avviene, fra l'altro, in materia di radiotelevisioni, di servizi pubblici locali, di commercio interno.

2. Limiti e disfunzioni: principi difformi e regole disequilibrate

La *governance* della globalizzazione richiederebbe principi giuridici omogenei e condivisi, nonché equilibrio delle regole.

In realtà, i principi di fondo dei diversi ordinamenti giuridici sono molto difformi tra loro. La correttezza e la buona fede, che dovrebbero governare i comportamenti degli operatori economici e finanziari, sono nella tradizione giuridica eurocontinentale cosa diversa dalla *fairness* e dalla *good faith* dei paesi di *common law*. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità, che, fra l'altro, disciplinano l'incidenza delle misure adottate dai poteri pubblici sulle libertà economiche, non valgono in alcuni sistemi giuridici del mondo asiatico e conoscono estensioni e significati diversi negli Stati Uniti e nel diritto comunitario europeo, e anche all'interno di differenti sistemi giuridici di Stati membri dell'UE.

Le regole, fin troppe, comportano spesso disequilibri fra obiettivi economici e finalità di coesione sociale.

Innanzitutto, la *lex mercatoria*, essendo posta dalle stesse imprese, assicura un dominio incontrastato agli interessi della *business community*: le clausole contrattuali uniformi predisposte dall'Unidroit cercano di attenuare i disequilibri e di introdurre criteri di maggiore equità.

La disciplina del commercio internazionale è primariamente finalizzata al *free trade*. Gli accordi riconoscono agli Stati membri dell'OMC il potere di adottare misure che possono limitare il libero commercio di beni o di servizi al fine di tutelare interessi pubblici e sociali, come la protezione dell'ambiente e della salute, o dell'ordine pubblico, ma la giurisprudenza dei giudici dell'OMC (i *Panels* e l'*Appellate Body*) offre a tali interessi garanzie ancora largamente insufficienti rispetto a quelle assicurate al *free trade*. Ad esempio, misure nazionali restrittive del libero commercio di beni sono state giustificate in pochissimi casi. È la conseguenza dell'uso molto stringente del principio di proporzionalità. La misura nazionale restrittiva del *free trade* presa in ragione di un interesse pubblico non mercantile può giustificarsi solo se è proporzionata: per esserlo deve soddisfare numerose condizioni. La misura nazionale deve, anzitutto, perseguire fini espressamente previsti dagli accordi internazionali in modo tassativo ed esaustivo: essenzialmente, la morale e l'ordine pubblico, la vita e la salute delle persone, la salvaguardia del patrimonio nazionale artistico, storico o archeologico, la conservazione di risorse naturali esauribili. In secondo luogo, la misura nazionale deve essere volta a proteggere un valore "vitale e importante al massimo grado", come la tutela della salute nei riguardi degli estremi rischi di patologie letali causate dalle fibre di amianto. In terzo luogo, la misura nazionale deve essere "indispensabile" a proteggere il valore ritenuto degno di tutela. Infine, la misura nazionale limitativa del *free trade* non deve, nella

sua pratica applicazione, essere idonea a causare una “arbitraria o ingiustificabile discriminazione” o una “dissimulata restrizione del commercio”⁵.

La regolazione “ibrida”, cioè posta da soggetti in parte pubblici in parte privati, mostra gravi ambiguità: è il caso, fra l'altro, delle discipline internazionali in materia di sicurezza alimentare e di Internet, nelle quali pesa eccessivamente il ruolo giocato dai regolatori privati.

Tutti questi disequilibri caratterizzano quello che è stato definito il “supercapitalismo” o il “turbocapitalismo” (ovvero, il “capitalismo turbolento”), una fase storica, avviatasi a partire dagli anni Settanta e Ottanta del Novecento, in cui gli imperativi economici e l'accumulazione finanziaria hanno sacrificato l'equità sociale. Il libero commercio mondiale di beni e di servizi, la concorrenza internazionale hanno potuto offrire condizioni migliori ai consumatori - in termini di prezzo e di qualità dei prodotti - ma hanno limitato le garanzie dei cittadini, in termini di tenuta dei salari e dell'occupazione, e di portata effettiva dei loro diritti politici, i quali si esercitano all'interno degli Stati, che contano meno nell'arena globale. È ormai lontano il tempo in cui il capitalismo riusciva in alcuni paesi a coniugarsi con i diritti dei cittadini, perché le imprese, al riparo dalla concorrenza internazionale e garantite da misure protezionistiche, assicuravano maggiore occupazione e degne condizioni di lavoro⁶.

Vi sono altre disfunzioni delle regole e dei regolatori. Esiste un'ampia letteratura sul cosiddetto deficit democratico della regolazione internazionale. Si è più volte sottolineata la necessità di “riforme istituzionali” di organismi internazionali, come il Fondo monetario e l'OMC, che garantiscano un ruolo più rilevante agli Stati in via di sviluppo, meno legati agli interessi della *business community* e maggiore trasparenza nelle procedure di decisione⁷. Inoltre, le agenzie internazionali di regolazione operano in modo disallineato e senza coordinamenti efficaci tra loro: mancano, ad esempio, solidi raccordi organizzativi e funzionali fra OMC, OIL, Organizzazione mondiale della sanità (OMS). In alcune materie, come avviene per i mercati finanziari, sono insufficienti i rapporti e le forme di coordinamento fra autorità nazionali e regolatori internazionali: la crisi globale degli ultimi mesi lo ha dimostrato ampiamente.

Infine, manca una disciplina internazionale compiuta in materia di concorrenza. Ve ne sono non più che frammenti in alcuni accordi in materia di commercio internazionale, come nelle norme del *General Agreement on Trade and Services* (GATS) che impongono agli Stati di assicurare che le imprese esercenti servizi nel loro territorio non abusino, in determinate circostanze, della loro posizione dominante (art. VIII), o nelle regole dello stesso GATS che obbligano gli Stati ad avviare consultazioni per evitare pratiche anticoncorrenziali diverse dagli abusi di posizione dominante (art. IX). I recenti negoziati OMC volti a rafforzare le regole in materia di concorrenza hanno avuto esiti completamente negativi.

3. Rimedi necessari

In presenza di un così ampio insieme di limiti e di disfunzioni delle regole, si rendono necessari rimedi consistenti.

La crisi finanziaria avviatasi nel 2007 lo ha posto in luce con tutta evidenza. Sono state adottate svariate misure d'emergenza. Innanzitutto, quelle varate negli Stati Uniti con l'*Emergency Economic Stabilization Act* del 2008, che prevede, fra l'altro, acquisizioni temporanee di *troubled assets* - dei prodotti finanziari tossici che hanno provocato le turbolenze - da parte del Tesoro, con

⁵ Si vedano le decisioni dell'Appellate Body OMC, *EC-Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*, WT/DS135/AB/R, 12 March 2001; e *US-Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, WT/DS285/AB/R, 7 April 2005.

⁶ Si vedano in tal senso, rispettivamente: R.B. Reich, *Supercapitalismo*, Milano, Fazi Editore, 2008, spec. pagg. 60 ss.; e G. Ruffolo, *Il capitalismo ha i secoli contati*, Torino, Einaudi, 2008, spec. pagg. 180 ss.

⁷ In tal senso, si veda per tutti J. Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, London, Penguin, 2002, che considera gli *International bureaucrats* come “faceless symbols of the world economic order” (p. 3).

una supervisione *ad hoc* esercitata da un organismo pubblico a composizione mista, formato da rappresentanti dell'esecutivo e di agenzie indipendenti. Si sono avute assunzioni in mano pubblica di singole imprese, come è avvenuto per alcune banche e operatori finanziari in Inghilterra e negli Stati Uniti. Vi sono state sovvenzioni pubbliche a imprese industriali: è il caso dell'industria automobilistica americana; anche l'UE ha attenuato il suo rigore per quel che riguarda il divieto di aiuti di Stato.

Tutto ciò ha fatto pensare a un ritorno necessario ad un più consistente intervento pubblico nell'economia, in forma di espansione delle imprese pubbliche, di ausilio sistematico alle imprese, di nuovo protezionismo, di più estesa regolazione pubblica. In realtà, occorre distinguere le misure pubbliche per fronteggiare l'emergenza, necessariamente più penetranti, da quel che dovrà farsi a regime, sia nel settore dei mercati finanziari che più in generale. Quale dovrà essere il ruolo dei pubblici poteri?

Le imprese pubbliche non sono mai scomparse, ma forme massicce di *public property* non sembrano più praticabili, visti se non altro i fallimenti in termini di efficienza che hanno scontato in passato. Sovvenzioni e misure neoprotezionistiche dovrebbero potersi giustificare solo come risposte di emergenza. La concorrenza e il libero scambio internazionale sono ormai vicende imprescindibili della globalizzazione: non vanno contrastate, perché ci hanno portato vantaggi importanti come consumatori, ma vanno temperate con una più forte coesione sociale, che ci offra garanzie anche come cittadini. Insomma, i guasti del "supercapitalismo" o del "turbocapitalismo" non si possono risolvere tornando indietro, ai tempi dei grandi oligopoli americani e delle misure protezionistiche: i guasti si curano con il riequilibrio fra le aperture di mercato e i valori sociali.

Si possono qui elencare alcune vie percorribili.

La normazione dell'UE tende già a realizzare un discreto bilanciamento fra imperativi economici e coesione sociale: è così nel Trattato istitutivo della Comunità europea, ora nel Trattato di Lisbona, e nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Si pensi alla forte tutela assicurata ai consumatori, o al rilievo assunto dalle parti sociali nella definizione delle regole in materia di lavoro.

Il perimetro del mercato inoltre, nell'ordinamento dell'UE, ha precise delimitazioni: ne restano al di fuori le attività sociali basate sul principio di solidarietà: ad esempio, l'assicurazione obbligatoria per gli infortuni sul lavoro e l'insegnamento pubblico finanziato dallo Stato⁸.

Quando si è all'interno del perimetro del mercato, la giurisprudenza dei giudici comunitari è riuscita ad applicare le regole economiche - ad esempio, di libera concorrenza o di libertà di circolazione - nel rispetto di interessi pubblici o sociali: è il caso dei limiti alle regole antitrust nel settore dei servizi di pubblica utilità, ove si può giustificare un trattamento favorevole all'impresa *incumbent* che assicuri un servizio universale a tutela degli utenti; o il caso del riconoscimento della legittimità di misure nazionali che limitano la libera circolazione delle merci o dei servizi in nome di "motivi imperativi di interesse generale", che costituiscono una categoria molto ampia, la quale va ben al di là dei fini pubblici espressamente previsti nel Trattato. Qui è chiara la differenza rispetto alla giurisprudenza dei giudici OMC. Nell'ordinamento UE la misura nazionale limitativa del *free trade* deve rispettare un principio di proporzionalità molto meno rigido di quello adottato dalla giurisprudenza OMC: sono giustificabili, in particolare, misure nazionali che perseguono una serie aperta di finalità pubbliche, le quali comprendono, fra l'altro, la tutela dei lavoratori, la protezione degli utenti e dei consumatori, la conservazione dei beni culturali e ambientali, la correttezza nelle transazioni commerciali, la buona reputazione del settore finanziario⁹. Lo stesso principio di proporzionalità è dunque utilizzato in modi assai diversi.

⁸ Si vedano, rispettivamente: Corte di giustizia CE, sentenza 22 gennaio 2002, *INAIL*, causa C-218/00, in *Racc.*, p. I-691, in materia di concorrenza; Corte di giustizia CE, sentenza 27 settembre 1988, *Humbel*, causa 263/86, in *Racc.*, p. 5365, in materia di libera prestazione di servizi.

⁹ Sul punto M. D'Alberti, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2008, e la giurisprudenza ivi citata (spec. pagg. 118 ss).

La giurisprudenza UE può costituire un modello di maggior equilibrio fra ordinamento ultranazionale e ordinamenti statali e, soprattutto, fra imperativi di mercato e di libero scambio, da un lato, e valori pubblici e sociali fatti valere dagli Stati membri, dall'altro. Un'estensione del modello comunitario di proporzionalità anche alla giurisprudenza OMC potrebbe far compiere un passo avanti verso una omogeneità della disciplina internazionale dell'economia (nel caso del libero commercio mondiale) che non sia forzata e che rispetti maggiormente le legittime esigenze nazionali. Ciò non significa che il libero commercio debba cedere passivamente agli intenti anche protezionistici degli Stati, che favoriscano gruppi particolari di interessi domestici: il controllo sulla proporzionalità e sull'adequatezza delle misure nazionali deve restare fermo, ma sarebbe bene che lasciasse spazio a interessi generali degli Stati giudicati meritevoli di tutela anche in sede internazionale.

In alcuni settori della regolazione internazionale si registra una prima applicazione di principi e regole che potrebbero comportare garanzie più equilibrate: è il caso dell'ambiente. La Convenzione di Aarhus prevede la partecipazione degli interessati alle procedure decisionali - locali, nazionali e transnazionali - che incidono sull'ambiente. Nelle regolazioni sul controllo del riscaldamento terrestre (dal Protocollo di Kyoto in avanti) vi è spazio per un miglior uso degli incentivi di mercato nell'interesse pubblico (si veda il meccanismo dell'*emissions trading*). Inoltre, i criteri internazionali del GAFI - sopra ricordati - sull'indipendenza delle autorità nazionali antiriciclaggio, sono idonei ad assicurare un controllo più efficace di questo grave illecito.

Quanto all'antitrust, il principio e le regole di concorrenza si sono diffusi in tutti i continenti, soprattutto negli ultimi due decenni. Quasi tutti i paesi del mondo si sono dotati di leggi antitrust e riconoscono un principio di libertà di competere, con pari opportunità, a tutte le imprese efficienti che operano o intendono operare in un mercato. Ma non solo le leggi antitrust, e soprattutto la loro applicazione, sono diverse da paese a paese: ancor prima il principio di libera concorrenza ha declinazioni molto differenti nelle varie esperienze. Se il principio è consolidato negli Stati Uniti d'America, in Australia e in Europa, molti paesi africani e asiatici e diversi Stati dell'America latina ne fanno un uso più blando. L'introduzione di regole antitrust internazionali - per esempio nella normativa degli accordi OMC - aprirebbe la via verso una maggiore omogeneità. Il tentativo è fallito nei recenti negoziati sul commercio mondiale, ma occorre riprovare, proponendo l'adozione graduale di regole molto generali nei contenuti, che, ad esempio, affianchino alle norme già esistenti sull'obbligo degli Stati di assicurare che i fornitori nazionali di servizi non incorrano in abusi di posizione dominante, nuove regole, dirette sempre agli Stati, che li impegnino a contrastare in modo effettivo i cartelli e le altre intese restrittive della concorrenza. È una via necessaria per contenere il potere di mercato delle imprese multinazionali. Il che richiede la tenuta del multilateralismo, perché la logica degli accordi internazionali bilaterali spezza la visione d'insieme.

Alla concorrenza effettiva sono utili interventi estesi di liberalizzazione: quest'ultima, infatti, abbate barriere normative e amministrative di accesso ai mercati, consente l'erosione di monopoli e l'ingresso di nuovi operatori, non assicura il rispetto delle regole antitrust, ma ne è premessa necessaria. Vanno dunque adottate misure di liberalizzazione a spettro ampio. Sono insufficienti le misure settoriali (come quelle messe in campo recentemente in Italia, relative a settori specifici). È necessario un approccio più organico, *comprehensive*, come quello seguito in Australia a metà degli anni Novanta: lì si è fatta un'analisi complessiva della regolazione federale, statale e locale che chiudeva i mercati e si è proceduto ad abrogazioni e modifiche massicce nel giro di un paio di anni.

Sono altresì necessarie forme di coordinamento fra politiche diverse. Ad esempio, andrebbero coordinate le politiche energetiche con quelle volte alla protezione dell'ambiente, o le politiche del commercio mondiale con quelle in materia di lavoro e di tutela della salute. A tal fine, sono indispensabili raccordi fra le varie agenzie che si occupano al livello internazionale delle diverse politiche: si pensi ai nessi fra OMC, OIL e OMS. Ma il coordinamento fra regolatori deve rafforzarsi in tanti altri settori, sia al livello internazionale che sul piano nazionale: è quel che si sta proponendo per i mercati finanziari, soprattutto per l'analisi dei rischi. Sono necessarie misure che vadano oltre l'emergenza e che - fra l'altro - affianchino una valutazione qualitativa dei rischi ai

criteri quantitativi e vietino in modo efficace i conflitti d'interesse, con particolare riferimento alle agenzie di *rating* e alle società di revisione¹⁰.

Infine, la regolazione pubblica nell'età della globalizzazione è già molto estesa, soprattutto in Europa¹¹. Occorre misura: gli interventi pubblici debbono essere giustificati dalle autorità sulla base di solide analisi economiche preliminari, secondo il modello dell'analisi di impatto della regolazione, che funziona in alcune realtà, come gli Stati Uniti, il Canada, la Gran Bretagna, ma stenta a decollare in tanti paesi. La regolazione pubblica, per di più, deve essere incisiva, ma non invasiva delle libertà economiche: le regole debbono intensificare i controlli sulla correttezza e sulla trasparenza degli operatori economici, ma, al tempo stesso, devono attenuare i livelli di discrezionalità dei poteri pubblici, soprattutto per rendere più agevole l'accesso delle imprese nei mercati e per attenuare i carichi burocratici, che sono uno dei fattori che maggiormente ostacolano la crescita economica¹².

4. Conclusioni

Per chiudere. La *governance* della globalizzazione richiede un intervento sulle regole. Non serve avere più regole. Occorre maggiore parsimonia nella regolazione pubblica. Servono regole diverse, più severe quanto al controllo del potere di mercato, ma meno intrusive nell'azione delle imprese, e più attente al coordinamento fra regolatori nazionali e internazionali.

In via più generale, le storture del “supercapitalismo”, o del “turbocapitalismo”, legate all'esistenza di regole che favoriscono l'assolutizzazione degli imperativi economici e finanziari a danno della coesione sociale, necessitano di un riequilibrio. Il riequilibrio non può realizzarsi tornando al capitalismo oligopolistico del periodo antecedente lo sviluppo della globalizzazione, del tempo che va dal secondo dopoguerra agli anni Settanta del Novecento. Le regole sul libero commercio mondiale e sulla concorrenza non vanno messe in discussione: troppi sono i vantaggi che ne derivano per i consumatori in termini di capacità d'acquisto¹³. Anzi, la concorrenza deve trovare una disciplina compiuta al livello internazionale. Le regole in materia di libero commercio e di antitrust, però, vanno applicate garantendo un maggior equilibrio tra *free trade* e concorrenza, da un lato, e tutela di interessi come l'ambiente e la salute, dall'altro. In questo, il modello dell'“economia sociale di mercato fortemente competitiva”, ribadito dal Trattato di Lisbona, meriterebbe di espandersi ben oltre i confini dell'Europa.

¹⁰ Si veda il *Report of Financial Stability Forum on Enhancing Markets and Institutional Resilience*, del 7 aprile 2008; e il *Follow Up Report* del 10 ottobre 2008.

¹¹ Sull'“oceano di regole” che disciplinano il mercato europeo, si veda G. Tremonti, *La paura e la speranza*, Milano, Mondadori, 2008, p. 49.

¹² Si veda The World Bank, *Doing Business 2009*, Washington, 2008.

¹³ Si veda in proposito G. Amato, *Il gusto della libertà. L'Italia e l'Antitrust*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 147.