

Gruppo: Governo della globalizzazione

I Sottogruppo: Regole

Prime note sulla regolazione dei mercati

di Marco D'Alberti

1. Le regole esistenti ai diversi livelli (internazionali, “regionali” e nazionali)

Data l'esistenza di centinaia di insiemi regolatori che si intrecciano ai vari livelli, si potrà esclusivamente procedere per via di esemplificazioni significative.

1.1. Al livello internazionale va sottolineata, anzitutto, la grande estensione della cosiddetta nuova *lex mercatoria*, un regime di regolazione privata che riguarda soprattutto i contratti transnazionali stipulati da grandi imprese.

Vi sono poi regimi di regolazione pubblica o mista (“ibrida”). Il più completo sistema regolatorio pubblico al livello internazionale è quello che fa capo al WTO, dotato di norme primarie e secondarie, di procedure per la loro modificazione, di un apparato di tipo giurisdizionale: le regole che ne derivano sono vincolanti per gli Stati e sanzionabili.

Si possono inoltre segnalare gli orientamenti e le *guidelines* in materia di mercati finanziari (ne andranno specificate le tipologie); gli standard in materia di lavoro; i criteri relativi all'*accounting* e all'*auditing*; le regole sull'ambiente (in particolare sul riscaldamento del pianeta), sull'anticiclaggio, sull'antidoping.

Fra i regimi “ibridi” pubblico/privato assumono importanza, fra l'altro, la regolazione della sicurezza alimentare e di Internet. La loro vincolatività è minima, e solo indiretta (come nel caso dei criteri della *Codex Alimentarius Commission*).

1.2. Nella dimensione degli insiemi “regionali” di Stati, e in particolare nell'UE, le regole più rilevanti per la nostra analisi hanno o forza immediatamente vincolante (come alcune norme del Trattato, le disposizioni dei regolamenti, le direttive *self executing*, la giurisprudenza comunitaria) o cogenza nei fini (come le direttive non immediatamente esecutive). Le materie più significative sono: la libera circolazione di beni, servizi, capitali e 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.

L'UE è vincolata dalle norme WTO; ha margini di larga autonomia nelle materie in cui valgono solo orientamenti, *guidelines*, standard o criteri al livello internazionale.

1.3. Gli ordinamenti nazionali 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 (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, regole incompiute e disequilibrate

2.1. La globalizzazione richiederebbe principi condivisi, nonché compiutezza ed equilibrio delle regole sul piano internazionale. In realtà, i principi di fondo degli diversi ordinamenti sono molto difforni tra loro, al multilateralismo si contrappone la forza di alcuni Stati nazionali, le regole sono spesso incompiute e comportano disequilibri fra obiettivi economici e finalità di coesione sociale.

2.2. È particolarmente grave l'assenza, già segnalata, di una disciplina internazionale compiuta in materia di antitrust.

2.3. Quanto ai disequilibri, la *lex mercatoria* assicura un dominio incontrastato agli interessi della *business community*; la disciplina del commercio internazionale è primariamente finalizzata al *free trade* ed offre garanzie ancora insufficienti, nella giurisprudenza dei giudici del WTO, a rilevanti interessi pubblici e sociali (si pensi soprattutto alla protezione dell'ambiente e della salute).

2.4. La regolazione "ibrida" (pubblica/privata) 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.

2.5. Vi è già un'ampia letteratura sul cosiddetto deficit democratico della regolazione internazionale.

2.6. L'UE è poco incisiva in alcune materie: i mercati delle radiotelevisioni avrebbero bisogno di regole europee più pregnanti.

2.7. Vi è una grande diffusione di forme neo-protezionistiche nelle regolazioni nazionali e subnazionali: esempi significativi ne sono il commercio interno e i servizi pubblici locali.

3. Primi tentativi di maggiore compiutezza ed equilibrio

3.1. La regolazione UE tende a realizzare un discreto equilibrio fra imperativi economici e coesione sociale: nella struttura del Trattato e nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Il perimetro del mercato 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, l'insegnamento pubblico finanziato dallo Stato).

3.2. In alcuni settori della regolazione internazionale si registra una prima applicazione di principi generali che potrebbero comportare garanzie più equilibrate: *legality, due process, disclosure of informations, duty to provide reasons, proportionality*. Se ne hanno esempi, fra l'altro, in materia ambientale.

3.3. Nelle regolazioni sul controllo del riscaldamento terrestre (da Kyoto in avanti) vi è spazio per un uso degli incentivi di mercato nell'interesse pubblico (si veda il meccanismo dell'*emissions trading*).

3.4. Le regole internazionali sull'indipendenza delle autorità nazionali antiriciclaggio stanno avendo buon seguito.

3.5. È positivo il graduale passaggio dalla composizione diplomatica alla soluzione giurisdizionale delle controversie internazionali (chiaro nel sistema WTO).

4. Rimedi necessari

Si rendono comunque necessari diversi rimedi.

4.1. È indispensabile incentivare il multilateralismo e rafforzare la portata dei principi comuni e condivisi.

4.2. È impossibile trasporre al livello internazionale una regolazione-quadro tendenzialmente unificante come quelle UE. Ma è indispensabile una migliore definizione – nelle regole internazionali e nella loro applicazione – del rapporto tra *free trade* e interessi sociali (specialmente, la salute e l'ambiente).

4.3. Sono necessari raccordi e forme di coordinamento fra agenzie di regolazione internazionale.

4.4. Sono indispensabili regole antitrust internazionali.

4.5. Vanno adottate misure di liberalizzazione nazionale 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 (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).