



ASTRID - Fondazione Italianieuropei - Fondazione La Malfa

Gruppo di studio

**“Il governo della globalizzazione”**

**I Sottogruppo: Regole**

***TESTO PROVVISORIO***

SOMMARIO

Le regole globali, i loro limiti, i rimedi, *di Marco D’Alberti*

Le regole del commercio mondiale e la domanda di “governance”, *di Paolo Guerrieri*

Le regole della finanza internazionale, *di Marcello de Cecco*

Le regole sull’ambiente: il clima, *di Alfredo Macchiati*

Le regole del lavoro, *di Antonio Lettieri*

Sicurezza, *di Luca Meldolesi*

# LE REGOLE GLOBALI, I LORO LIMITI, I RIMEDI

di Marco D'Alberti

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

La globalizzazione non ha portato con sé – come molti hanno sostenuto – l’abbandono delle regole. In particolare, i mercati senza regole non esistono. Le regole, e i regolatori, non mancano: anzi, sotto diversi profili, hanno conosciuto un’espansione. Esistono centinaia di insiemi normativi che si intrecciano ai vari livelli interessati dalla globalizzazione: il livello internazionale; quello degli insiemi “regionali” di Stati, come l’Unione europea; quello nazionale e sub-nazionale. Questi insiemi normativi, tuttavia, presentano molti limiti, perché, come si vedrà, le regole sono per alcune materie incomplete, o non garantiscono equilibri sufficienti fra imperativi economici e valori sociali, o restano ampiamente inattuate. Tutto ciò comporta un deficit in termini di governo, e anche di *governance*, della globalizzazione.

Si esaminano dapprima i principali tipi di regole, ai vari livelli, per poi individuarne i limiti e proporre rimedi.

1.1. Al livello internazionale va sottolineata, anzitutto, la grande estensione della cosiddetta nuova *lex mercatoria*, un regime di regolazione privata, costruito dalle grandi imprese multinazionali, che riguarda soprattutto i contratti transnazionali stipulati da questi operatori economici. È, dunque, un insieme di regole che disciplinano i rapporti fra *mercatores* e sono poste da *mercatores*. Vi sono diversi tentativi di stabilire standard uniformi di clausole contrattuali internazionali riconducibili alla *lex mercatoria*, come quello dell’Unidroit, che ha il merito di conferire maggiore certezza e omogeneità a regolamenti contrattuali di per sé assai eterogenei.

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 mondiale 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 e sanzionabili.

Si possono inoltre segnalare, come esempi di regolazione pubblica, gli orientamenti e le *guidelines* in materia di mercati finanziari, come quelli del Fondo monetario internazionale; 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, sull'antiriciclaggio, sull'antidoping. Si tratta di prescrizioni di regola non vincolanti, che in taluni casi hanno però raggiunto elevati livelli di persuasività.

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. La loro vincolatività è minima, e solo indiretta (come nel caso dei criteri della *Codex Alimentarius Commission*).

1.2. Nell'ambito degli insiemi "regionali" di Stati, va considerato anzitutto l'ordinamento dell'Unione europea (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; il lavoro.

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, pur avendo gli Stati 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, regole incompiute e disequilibrate**

2.1. La globalizzazione richiederebbe principi condivisi, un solido multilateralismo, nonché completezza ed equilibrio delle regole sul piano internazionale.

In realtà, i principi di fondo dei diversi ordinamenti sono molto difformi tra loro. La correttezza e la buona fede della tradizione giuridica eurocontinentale sono cosa diversa dalla *fairness* degli ordinamenti di *common law*. I principi di ragionevolezza e di proporzionalità non valgono in alcuni sistemi giuridici del mondo asiatico e conoscono estensioni e significati diversi negli Stati Uniti e nell'UE, e anche all'interno di differenti sistemi giuridici di Stati membri dell'UE.

Al multilateralismo si contrappone il moltiplicarsi di accordi bilaterali o plurilaterali, che riflettono 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. Ve ne sono frammenti in alcuni accordi in materia di commercio internazionale. I recenti negoziati OMC in tema di concorrenza hanno avuto esiti completamente negativi.

2.3. Quanto ai disequilibri, la *lex mercatoria* 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 fanno riferimento alla necessità di tutelare interessi pubblici e sociali (si pensi soprattutto alla protezione dell'ambiente e della salute), ma la giurisprudenza dei giudici dell'OMC (i *Panels* e l'*Appellate Body*) offre a tali interessi garanzie ancora largamente insufficienti.

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. Si è più volte sottolineata la necessità di “riforme istituzionali” di organismi internazionali come il Fondo monetario e l'OMC.

2.6. Le agenzie internazionali di regolazione operano in modo disallineato e senza coordinamenti efficaci tra loro: si pensi ai nessi fra OMC, Organizzazione mondiale della sanità (OMS), OIL.

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

2.8. 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.

2.9. In alcune materie, come avviene per i mercati finanziari, sono insufficienti i raccordi fra autorità nazionali e regolatori internazionali.

### **3. Primi tentativi di maggiore compiutezza ed equilibrio**

3.1. La regolazione dell'UE tende a realizzare un discreto equilibrio fra imperativi economici e coesione sociale: nella struttura del Trattato 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, 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 miglior uso degli incentivi di mercato nell'interesse pubblico (si veda il meccanismo dell'*emissions trading*), ancora poco utilizzati.

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 OMC).

### **4. Rimedi necessari**

Si rendono comunque necessari diversi rimedi.

4.1. È indispensabile e rafforzare la portata di principi giuridici comuni e condivisi.

4.2. È altresì indispensabile incentivare il multilateralismo.

4.3. È impossibile trasporre al livello internazionale una regolazione-quadro tendenzialmente unificante come quelle dell'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).

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

4.5. Sono indispensabili regole antitrust internazionali.

4.6. 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).

4.7. La regolazione pubblica, a qualunque livello, non può che permanere, come è sempre stato storicamente. In alcune materie e in taluni ordinamenti, la regolazione deve essere meglio strutturata (si veda il caso dei mercati finanziari negli Stati Uniti). Deve trattarsi, però, di una regolazione pubblica che non sia invasiva delle libertà economiche e che risponda a certe condizioni: gli interventi pubblici debbono essere giustificati dalle autorità sulla base di solide analisi economiche preliminari; le regole debbono attenuare i livelli di discrezionalità dei poteri pubblici; va riconosciuta importanza primaria alla promozione della concorrenza; vanno assicurate, al tempo stesso, garanzie proporzionate alla dimensione sociale.

# LE REGOLE DEL COMMERCIO MONDIALE

## E LA DOMANDA DI “GOVERNANCE”

di Paolo Guerrieri

### 1. Il WTO e il GATT

L'attuale regime commerciale si basa su un sistema di regole generali negoziate dai paesi membri del WTO (World Trade Organisation) (1995) - prima accordo GATT (1947) – per la riduzione delle barriere agli scambi commerciali e per la conduzione delle loro politiche commerciali. Il WTO ha una struttura e una procedura giurisdizionale per l'*enforcement* di tali norme.

E' importante ricordare che il Preambolo dell'accordo GATT e, poi, del WTO riconosce esplicitamente che la graduale promozione di un sistema commerciale più libero e certo è solo un mezzo per la realizzazione di obiettivi fondamentali quali la crescita e la piena occupazione delle risorse a livello mondiale. Nell'accezione corrente al WTO è attribuito, tuttavia, come unico e fondamentale obiettivo quello di affermare e preservare il 'libero scambio '.

L'adesione al WTO – a tutti gli effetti un'istituzione internazionale a differenza del GATT che era un semplice accordo internazionale rimasto in vigore fino al 1994 – impone a ogni paese aderente l'accettazione in blocco (*'single undertaking'*) di tutte le regole e le norme multilaterali contenute negli accordi stipulati con riferimento alle varie tipologie di scambi commerciali (beni - Gatt94, servizi - Gats, diritti di proprietà intellettuale – Trips, investimenti internazionali – Trim, etc...).

### 2. I principi e le regole del regime commerciale

I seguenti principi sono particolarmente importanti per comprendere come opera e funziona il WTO:

#### ***non-discriminazione***

nei due aspetti: a) clausola della nazione più favorita (MFN): obbligo per ogni paese membro di estendere a tutti i partner commerciali gli stessi benefici che si concedono ai

paesi con cui si raggiungono gli accordi, e b) trattamento nazionale (NT): ogni membro deve assicurare lo stesso trattamento ai beni prodotti sul territorio e a quelli importati (la non discriminazione è obbligatoria negli scambi di beni, mentre eccezioni limitate al principio MFN e NT sono ammesse nei casi di accordi di libero scambio o di unione doganale, trattamento preferenziale dei PVS, nel caso dei servizi, vedi poi...);

### ***reciprocità***

da applicare nelle negoziazioni multilaterali e nelle concessioni commerciali che ne derivano, anche se non ha valore giuridico. E' fondamentale perché riduce gli incentivi per i singoli paesi a comportarsi da free-rider (esistono eccezioni riguardanti soprattutto i PVS e la concessione di preferenze verso questi ultimi da parte dei paesi più avanzati e/o la stipula di accordi preferenziali tra gli stessi PVS);

### ***trasparenza***

è un obbligo giuridico e riguarda l'informazione sui regimi commerciali che sono adottati dai paesi membri. E' un condizione necessaria per l'enforcement delle norme esistenti. Esistono più di 200 obblighi di notifica inclusi nei vari accordi e decisioni del WTO;

### ***sistema di enforcement delle norme***

il WTO ha una struttura e una procedura giurisdizionale nel senso che è stato definito un meccanismo multilaterale di risoluzione delle controversie basato su un sistema procedurale (DsU). Se un paese ritiene che l'adozione di norme o le politiche di un altro paese membro violino una o più regole degli accordi commerciali può chiedere - in una prima fase - al paese in violazione di eliminare e/o modificarle cercando un accordo in tal senso. Se non è soddisfatto, può invocare l'applicazione delle procedure di risoluzione delle controversie del WTO, che in caso di condanna possono autorizzare il paese ricorrente ad applicare delle misure di ritorsione. A differenza di quanto accadeva nel GATT, il paese che compie l'infrazione non può più bloccare né l'avvio della procedura né, alla fine del procedimento, l'autorizzazione a mettere in atto delle misure di rappresaglia commerciale. Tali procedure si sono dimostrate finora assai

rapide e efficaci e rappresentano uno strumento multilaterale di soluzione delle controversie davvero unico nel suo genere.

### ***clausole di salvaguardia***

Il WTO ammette svariate eccezioni all'applicazione del principio base di non discriminazione e in circostanze predeterminate consente l'adozione di misure di restrizione al commercio. Al riguardo si possono individuare varie tipologie di casi: la presenza di importanti finalità non economiche (misure per la sicurezza nazionale - Art. XXI, per la tutela della salute pubblica - Art. XX); accordi di integrazione regionale (FTA e Unioni doganali); per ripristinare condizioni di 'equa competizione' (dazi compensativi contro sussidi in contrasto con le norme WTO; misure contro pratiche dumping); per serie motivate ragioni di carattere economico (difficoltà di bilancia dei pagamenti, forti negativi impatti provenienti dall'import); preferenze commerciali accordate ai PVS (parte IV del GATT e condizioni di trattamento speciale e differenziato incluse in tutti gli accordi WTO).

L'adozione delle misure restrittive è comunque condizionata alla prova che il paese interessato deve fornire circa il comportamento 'unfair', il danno subito, e la proporzionalità della risposta adottata. Ciò non toglie che con intensità crescente negli ultimi anni siano proliferati gli abusi nell'uso di tali misure, con evidenti intenti protezionistici.

### **3. Ascesa e declino delle regole multilaterali**

Il regime commerciale multilaterale basato sul Gatt-Wto ha favorito per svariati decenni nel secondo dopoguerra una crescita sostenuta della liberalizzazione degli scambi commerciali internazionali, riducendo i costi di transazione, stabilendo regole e procedure, ed ampliando l'informazione sul funzionamento dell'interscambio mondiale.

I cambiamenti e le trasformazioni intervenute nel sistema degli scambi commerciali internazionali in particolare negli ultimi 10-15 anni, con l'affermarsi della globalizzazione, hanno progressivamente indebolito l'efficacia di questo regime di regole e norme multilaterali, rivelandone una serie di carenze strutturali.

Le nuove sfide provenienti dal processo di integrazione globale sono soprattutto:

- Un aumento del numero e maggiore eterogeneità degli attori-paesi coinvolti,

- L'allargamento dell'agenda negoziale a nuovi temi
- I crescenti legami e interdipendenze con altri temi e istituzioni globali.

Il primo effetto è legato all'ingresso di molti paesi in via di sviluppo nel club dei paesi coinvolti nella rete degli scambi commerciali e del Wto. Il caso più eclatante per le conseguenze e l'impatto che ha avuto e sta avendo sul sistema delle relazioni commerciali mondiali è la Cina. Ma non è certo il solo. La stragrande maggioranza dei PVS fa oggi parte del WTO, ben l'80 per cento dei membri è costituito infatti da tali paesi che esprimono oggi proprie agende negoziali, che si differenziano fortemente da quelle dei paesi avanzati, e reclamano a gran voce una loro piena partecipazione ai meccanismi decisionali del Wto.

In secondo luogo vi è stato lo spostamento del focus dei negoziati internazionali dall'abbattimento delle barriere strettamente commerciali (eliminazione e riduzione di tariffe e dazi) a modifiche delle politiche e dei sistemi regolamentari domestici - si pensi ai negoziati sui servizi. I negoziati WTO hanno così interessato, in misura crescente, temi e politiche di tradizionale dominio della sovranità dei singoli paesi e non necessariamente direttamente connessi al commercio (misure non tariffarie di tipo *behind the border*). Di qui anche i legami con i temi monetari e gli standard sociali e ambientali.

Le risposte finora offerte sono state assai limitate e per molti aspetti inadeguate, e non sono riuscite, soprattutto, ad arginare un insieme di debolezze strutturali manifestatesi nel funzionamento del sistema commerciale internazionale e delle sue regole.

Il fallimento del negoziato multilaterale del Doha Round (caratterizzato da svariate crisi, Seattle 1999, Cancun 2003, Hong Kong 2005, Ginevra 2006, Ginevra 2008) ne è la conferma più evidente offrendo un caso studio esemplare dei mutamenti in atto nelle relazioni commerciali tra le grandi aree e paesi e della mancanza di una capacità di governo di tali mutamenti.

#### **4. Le condizioni attuali**

Lo scenario più realistico contempla uno stallo del negoziato multilaterale (Doha Round) fino a tutto l'anno prossimo, per l'impossibilità di trovare un efficace compromesso tra le posizioni in campo, e anche considerate le prossime scadenze elettorali negli Stati Uniti, in India e poi in Europa. Il rischio, tuttavia, è un suo congelamento di fatto che possa durare molto più a lungo e estendersi per svariati anni nel futuro.

L'inagibilità del tavolo multilaterale è prevedibile rafforzi ulteriormente la crescita del bilateralismo e degli accordi preferenziali. In pochi anni il numero di tali accordi è cresciuto in modo spettacolare divenendo uno strumento largamente utilizzato dalla quasi totalità dei paesi membri del Wto, sviluppati e non.

C'è poi una ulteriore tendenza e rischio da non trascurare. Nel tentativo di scaricare all'esterno i costi della crisi in corso, alcuni paesi potranno essere tentati di ricorrere, a breve-medio termine, a misure più o meno velate di protezionismo, utilizzando naturalmente il sofisticato arsenale 'non tariffario' e dei sistemi regolamentari. Il bersaglio di queste misure sarà soprattutto la Cina che ha accumulato in questi anni surplus commerciali relevantissimi nei confronti sia degli Stati Uniti sia dell'Europa. Un rilancio delle misure protezionistiche indebolirebbe inevitabilmente le opportunità di scambio a livello mondiale e finirebbe per aggravare l'impatto della recessione in corso, come altre volte avvenuto in passato.

#### **5. Le regole commerciali: le sfide esistenti e i problemi aperti**

##### *Gli accordi preferenziali e bilaterali*

E' pressoché scontato, come si è detto, che si moltiplichino gli accordi commerciali preferenziali, bilaterali e plurilaterali, dal momento che essi rispondono a una reale domanda di liberalizzazione delle imprese e dei sistemi paese e sono in grado di parzialmente soddisfarla. A questo riguardo anche la letteratura teorica ed empirica più recente offre una conferma allorché dimostra che a determinate condizioni gli accordi preferenziali possono rappresentare un importante laboratorio di sperimentazione delle modalità di "integrazione profonda" tra paesi (*deep integration*) consentendo di affrontare i "nuovi temi del commercio" (le *new trade issues*), dai servizi agli

investimenti, agli standard sociali e ambientali, e alla mobilità del personale delle imprese estere. Tutte tematiche non incluse e/o appena sfiorate dai negoziati multilaterali in ambito WTO.

Ma c'è il rischio che la competizione tra i grandi paesi possa rapidamente degenerare e trasformarsi in una fonte di contrasti crescenti. I maggiori poli potrebbero arrivare a creare separate e opposte sfere regionali di influenza commerciale e economica con reti di preferenze e regole sovrapposte e in aperto conflitto tra loro. Tanto più che anche i paesi dell'Asia, rimasti per decenni al margine delle iniziative regionali, hanno cominciato a promuovere con intensità crescente accordi commerciali bilaterali e plurilaterali. Da tutto ciò deriverebbe ovviamente una seria minaccia e indebolimento all'intero sistema commerciale multilaterale.

Nell'evitare tale rischio il WTO potrebbe esercitare un ruolo importante attraverso un insieme di regole e strumenti che cercassero di modellare sia la struttura, sia la composizione degli accordi preferenziali così da ridurre gli effetti di discriminazione nei confronti dei paesi terzi. Il problema è che queste regole tese ad evitare e/o minimizzare le distorsioni sul commercio mondiale derivanti dal bilateralismo, si sono sempre rivelate difficili da applicare perché ambigue e incomplete. Anzi, in questi anni non sono mai state veramente applicate. Sarebbe dunque importante che queste regole fossero riviste, modificate e possibilmente rafforzate.

#### *La necessità di regole multilaterali*

La soluzione multilaterale rimane dunque centrale per governare le relazioni commerciali internazionali. Le motivazioni alla base dell'idea del negoziato multilaterale sono di tipo squisitamente 'politico': in un confronto negoziale complessivo è più facile effettuare scambi e *trade off* tra concessioni e, al crescere del numero dei settori negoziali e degli 'scambi' intersettoriali, aumenta la possibilità che il gioco alla fine diventi a 'somma positiva'. Inoltre, essa rappresenta un sistema di garanzia per la moltitudine di piccoli paesi che ne fanno parte e che non hanno la possibilità, come i grandi paesi, di chiedere e ottenere vantaggi consistenti a livello bilaterale.

A ciò si aggiunga che l'Europa e l'Italia sono tra le aree e paesi più avanzati quelli che rischiano di più da un arretramento o riduzione del grado di apertura e integrazione economica internazionale. Serve, dunque, una difesa e un rilancio del sistema di regole commerciali, attraverso un rinnovato impegno dei governi europei a favore del regime commerciale multilaterale. In primo luogo attraverso la conclusione del Doha Round nei prossimi uno-due anni.

Sulle strategie da perseguire a più lungo termine, va detto che le ricette sono le più varie e comprese tra due estremi: da un lato, quelli che vogliono delimitare il ruolo del WTO perché resti un foro intergovernativo e torni ad occuparsi dei temi commerciali più tradizionali, ovvero le barriere tariffarie; dall'altro quelli che chiedono l'estensione dell'agenda WTO, sino ad includere i nuovi temi del commercio, anche quelli di 'seconda generazione' (investimenti, concorrenza, politiche per l'ambiente e per il lavoro), e spingono per l'adozione di procedure più trasparenti, meccanismi di coinvolgimento del settore privato e delle ONG.

Qualunque strategia si adotti, tuttavia, perché abbia successo, richiederà di affrontare le numerose sfide e problemi aperti a cui si è prima accennato. Qui di seguito ne elenchiamo alcuni tra i più importanti

### *I temi del commercio più tradizionali*

Sono da citare, innanzi tutto, i temi commerciali di natura più tradizionale tra cui in primo piano figura la riduzione delle barriere tariffarie e non tariffarie agli scambi di prodotti industriali, che è stata inserita a pieno titolo nel Doha Round. Molti ritengono che ci sia poco da ottenere su questo fronte tradizionale delle tariffe. E' semmai vero il contrario, dal momento che c'è ancora un grande spazio da sfruttare nella possibilità di abbassare soprattutto quelli che si chiamano i picchi tariffari e che sono particolarmente lesivi degli interessi delle aree in via di sviluppo, in quanto colpiscono settori ad alta intensità di lavoro ove i PVS concentrano i loro vantaggi comparati.

Un altro tema chiave resta l'accordo in materia agricola. Potrebbe sembrare un negoziato per molti versi "tradizionale", ma in realtà presenta caratteri assai più universali e ad elevata complessità. Riguarda non solo la *mandated negotiation* in ambito strettamente commerciale e tariffario, ma anche la sua possibile estensione ad altri temi, tra i quali quelli definiti "non-commerciali" e a forte valenza politica,

sostenuti con forza dall'Unione europea (la dimensione dello sviluppo; il ruolo multifunzionale dell'agricoltura; il principio di precauzione per motivi di salute pubblica e ambientali).

Per ciò che riguarda le regole in tema di **servizi**, nonostante la loro inclusione nel sistema multilaterale degli scambi, l'entrata in vigore del GATS (*General Agreement in Trade in Services*) nel 1995 e gli importanti accordi settoriali del 1997 sui servizi di telecomunicazioni di base e su quelli finanziari, permangono tuttora ostacoli e barriere di notevole entità agli scambi in tale comparto. I temi che continuano a determinare le maggiori frizioni sono, da una parte, la liberalizzazione dei servizi audiovisivi, culturali, educativi e sanitari, che vedono su posizioni opposte Europa e Stati Uniti; dall'altra, la liberalizzazione "orizzontale" (tra settori) della modalità quattro di fornitura dei servizi (che prevede la libera prestazione di servizi attraverso la mobilità temporanea del personale) e, in questo caso esistono forti divergenze tra paesi avanzati e molti PVS. Nell'ambito del GATS ricade anche la questione del commercio elettronico

#### *I nuovi temi del commercio (new trade issues)*

Il focus del confronto commerciale tra paesi in questi anni si è gradualmente spostato – come si è già detto - dalle barriere commerciali più tradizionali, tariffarie e non, ai 'nuovi temi' del commercio (proprietà intellettuale, politiche per la concorrenza e gli investimenti, standard ambientali e del lavoro). Su molti di questi temi, tuttavia, il negoziato multilaterale si presenta denso di difficoltà, in quanto interessa scelte e politiche domestiche dei singoli paesi, che devono essere rese compatibili con condizioni di reale accesso ai mercati. Contenuti ed esito delle negoziazioni si presentano così molto incerti.

Tra i nuovi temi del commercio, in posizione rilevante figurano gli standard ambientali. L'interazione tra regimi del commercio, da una parte, e regimi volti a preservare l'ambiente e a promuovere uno sviluppo sostenibile, dall'altro, è un tema ad oggi ancora molto controverso. In ambito WTO c'è convergenza tra molti paesi membri nel riaffermare che le misure commerciali debbano essere compatibili con lo sviluppo sostenibile e che il sistema stesso debba essere meglio "tarato" su tali esigenze. Restano aperte le divergenze (soprattutto tra Nord e Sud del mondo) sulle modalità di collegamento tra accordi globali di tutela dell'ambiente già esistenti e sistema del WTO;

non è, infatti, di marginale rilevanza agire attraverso dichiarazioni di principio o istituire un collegamento formale e porre il tema sotto l'egida del sistema di sanzioni del WTO.

Una dinamica analoga riguarda la questione della "dimensione sociale del commercio", con la difficoltà di elaborazione di una strategia che renda compatibile la promozione dei *core labour standard*, la *governance* sociale globale ed il consenso dei PVS. E' un tema che è rimasto fuori dall'agenda negoziale del Doha Round per il contrasto insanabile, sin dalla Conferenza di Seattle, tra paesi avanzati e in via di sviluppo. L'interesse per il tema presenta infatti un duplice aspetto: da una parte vi sono motivazioni indubbiamente di stampo "protezionistico" alla base della richiesta di legare commercio e standard di lavoro, data la crescente concorrenza dei prodotti a basso costo provenienti da molti PVS, soprattutto con riferimento a settori ad alta intensità di lavoro ed in cui il costo del lavoro, ovviamente, rappresenta un fattore determinante. Dall'altra il tema continua ad essere al centro dell'attenzione dei movimenti sindacali internazionali ed estremamente *sensitive* per le società civili dei paesi avanzati, che considerano necessario un riequilibrio tra *governance* dei mercati globali e *social global governance*. Il tema è stato affrontato e inserito in molti più recenti accordi bilaterali stipulati dagli Stati Uniti con una serie di PVS.

Per quanto riguarda le politiche della concorrenza e degli investimenti, permangono differenze sostanziali tra paesi, che evidentemente non sono state appianate in tutti questi anni nonostante gli svariati Gruppi di lavoro attivati in ambito WTO e finalizzati ad approfondire i legami tra concorrenza, investimenti e commercio.

In tema di concorrenza due sono i temi al centro del dibattito. Da una parte la necessità di una disciplina che regoli i comportamenti anticoncorrenziali delle imprese transnazionali (TNCs), compensando le carenze delle politiche di concorrenza nazionali e regionali attraverso un accordo multilaterale. Dall'altra, l'esigenza di regole a livello nazionale che non impediscano l'accesso al mercato e la sua piena contendibilità. Al primo è data particolare importanza dai PVS, soprattutto in conseguenza della crescita degli IDE ad essi diretti; mentre al secondo appaiono certamente più interessati i paesi più sviluppati.

Al tema delle politiche della concorrenza è indirettamente connesso quello dell'antidumping, spesso utilizzato (e abusato) quale difesa contro meccanismi di concorrenza *unfair* sui mercati, non solo dai paesi industrializzati ma, oramai, anche da

molti PVS. Il Doha Round doveva occuparsi di una revisione dell'Anti-Dumping Agreement, soprattutto per un miglioramento e chiarimento dei termini di attivazione dello strumento.

Sul fronte dei negoziati per un accordo sugli investimenti è fondamentale non ripetere gli errori del passato ed in primo luogo della fallimentare esperienza OCSE del Multilateral Agreement on Investment (MAI). E' necessario, quindi, cercare da subito il dialogo, il coinvolgimento ed il sostegno dei PVS. Senza tali presupposti, e senza una corretta informazione verso l'opinione pubblica, sarà molto arduo gestire costruttivamente i negoziati. Il problema che si agita sullo sfondo è legato alla richiesta di mantenimento della piena sovranità in tema di investimenti da parte degli Stati, tanto più nell'ambito delle complesse strategie portate avanti da molti dei nuovi fondi 'sovrani' e dalla natura peculiare dei loro proprietari-paesi.

#### *La dimensione dello sviluppo*

Nel rinnovare le sue regole il sistema commerciale multilaterale si troverà a dover fronteggiare una sfida che taglia trasversalmente la rete di accordi e negoziati ed è la ricerca di soluzioni efficaci alla cosiddetta "dimensione dello sviluppo" connessa ai PVS membri del WTO. A fronte di regole condivise e di un sistema di *single undertaking*, i paesi membri del WTO si trovano a diversi stadi di sviluppo: conseguentemente, va ricercato un difficile equilibrio tra l'universalità degli impegni ed i diversi contesti di applicazione di tali impegni. La 'dimensione dello sviluppo' è un tema centrale per il rilancio del WTO e riguarda: i contenuti (con il trattamento speciale e differenziato per i PVS), l'accesso libero (senza dazi per i paesi meno avanzati -PMA); **i tempi** (con le diverse fasi di implementazione); *l'enabling environment* (i programmi di assistenza tecnica e di *capacity building*); **la riforma dei meccanismi decisionali** (vedi poi). Il rilancio di un percorso di integrazione tra Nord e Sud del mondo e la possibilità di evitare nuove laceranti separazioni appaiono legate alle capacità, in primo luogo, di ricomporre le divergenze nel sistema commerciale multilaterale, fissando criteri di maggiore equità e legittimità in tema sia di contenuti negoziali che di processi istituzionali.

### *Il meccanismo decisionale del WTO*

Infine, sono in molti a denunciare le gravi insufficienze dell'attuale struttura organizzativa e dei meccanismi di funzionamento del WTO. In passato il sistema decisionale del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) ha ben funzionato anche per la presenza di pochi paesi coinvolti e di temi tariffari da negoziare relativamente semplici. È evidente che oggi la partecipazione al WTO è assai diversa - per numero e eterogeneità dei paesi membri - e gli stessi temi al centro dei negoziati presentano una complessità crescente. Servono dunque sforzi rilevanti ai fini di un miglioramento dei meccanismi interni di decisione e di accrescimento della trasparenza esterna. La questione è comunemente definita come la "**riforma istituzionale**" del WTO e riguarda sia la trasparenza interna ed il meccanismo di creazione del consenso e delle decisioni del WTO, sia la trasparenza esterna ed il (difficile) rapporto con la società civile globale. La richiesta di riforme in tal senso deriva non solo dai nuovi attori, quali i paesi emergenti più influenti ed i paesi meno avanzati (PMA), largamente marginalizzati nei processi decisionali, ma anche da molti paesi sviluppati. Il direttore generale Pascal Lamy, ha più volte parlato in passato, a proposito dei meccanismi organizzativi del WTO, come di un 'sistema medievale' di decisione e di una struttura di tipo 'bizantino'. Per migliorare entrambi è necessario muoversi, cercando di mantenere tuttavia un delicato equilibrio tra miglioramento dell'efficacia ed ampliamento della partecipazione e del consenso.

## LE REGOLE DELLA FINANZA INTERNAZIONALE

*di Marcello de Cecco*

Il modello *originate to distribute* sembra aver ormai fatto il suo tempo, almeno dal punto di vista delle possibilità di ulteriore espansione che dimostra. L'essere entrato in crisi, inoltre, mette in forse persino la sua permanenza, visto che la capacità di leverage necessaria al modello stesso dovrà essere profondamente ridimensionata se si vuole che si elimini in tutto o in parte la situazione di preferenza per la liquidità assoluta della quale soffre il sistema e che lo ha condotto ad una condizione di semi immobilità da quasi un anno. La richiesta, da parte di Goldman Sachs e Morgan Stanley di diventare banche commerciali, e passare quindi sotto la vigilanza della Fed, invece che quella più indulgente della SEC che avevano lottato all'inizio del decennio per ottenere, è la prova evidente che i massimi operatori del modello, quelli che insieme a JP Morgan Chase e a AIG si trovano al centro della enorme rete di transazioni finanziarie innovative creata nell'ultimo decennio, ritengono che esso non ha più prospettive e che il prossimo futuro appartiene di nuovo ad istituzioni dotate di una cospicua base di depositi.

Quindi, il centro del potere finanziario mondiale cambia, e non è ben chiaro chi prenderà il posto di Goldman Sachs e altri broker dealers. Potrebbero addirittura restare loro, al centro, se resta in piedi, dopo salvataggi vari, un modello *originate to distribute* rappezzato.

Infatti, oltre che sul modello *originate to distribute*, il sistema finanziario mondiale si è sviluppato, nell'ultimo ventennio, anche sviluppando il modello di banca a rete e di credito somministrato su principi cosiddetti probabilistico-assicurativi e non più sulle relazioni stabili di credito, valutate in base a criteri tradizionali di affidabilità dei singoli clienti. Molte relazioni di credito sono state inoltre trasformate in transazioni di mercato, mettendole fuori bilancio per seguire e aggirare le direttive di Basilea 1.

Ci si chiede se anche questo modello entrerà in crisi, dato che esso si è potuto sviluppare specialmente perché il credito somministrato nella nuova maniera rende molto se è trattato come una commodity che può essere impacchettata in grosse cartolarizzazioni e ceduta rapidamente, in modo che il capitale impiegato rigiri velocemente.

Essenziale per il modello stesso è anche l'attività di assicurazione contro le insolvenze di credito, che è stata svolta dalle predette due banche d'affari, dalle due fallite, dalle defunte Bear Stearns e Merrill Lynch dalle superstiti AIG (Irizzata), e Morgan Chase. Questo mercato è cresciuto di sessanta volte dal 2005 perché era anch'esso essenziale al funzionamento del nuovo business model adottato dalla gran parte degli operatori finanziari del mondo. nelle condizioni di grave incertezza prevalenti sui mercati dopo il 2005. Come uscirà trasformato dalla regolamentazione delle transazioni che ha già annunciato lo Stato di New York e richiesto il capo della SEC?

Tale regolamentazione richiama alla mente un altro importante problema, quello della forma di mercato secondo la quale si svolge la massima parte delle transazioni finanziarie cosiddette innovative, che è quella dell'accordo tra due controparti per ogni singola transazione, senza che ci sia alcuna attività di fissazione di prezzi su mercati regolamentati o liberi, ma centralizzati. A tale forma di mercato si attribuisce ora una parte importante dei problemi di incertezza di valutazione dei nuovi strumenti finanziari, che ha facilitato il prodursi dello stato di preferenza per la liquidità assoluta al quale i mercati si sono ridotti da un anno.

Altrettanto essenziale al funzionamento del modello è l'attività di valutazione dei rischi svolta dalle società di rating. Malgrado le pessime figure fatte nella prima metà del decennio (casi Enron, Parmalat, etc.), a queste società si sono continuate ad affidare funzioni essenziali come la valutazione del rischio dei titoli che sono alla base delle cartolarizzazioni. Si è ripetutamente deprecato il conflitto di interesse strutturale in cui queste società di rating si trovavano, e ancora si trovano, per via del fatto che i rating che esprimono sono pagati dalla stessa clientela che li chiede, ma nulla si è fatto per eliminare tale stato o sostituire le società di rating con altre istituzioni.

Alla base delle trasformazioni subite dalla finanza internazionale nel decennio, c'è anche il complesso di regole stabilite per accordo internazionale, che vanno sotto il nome di Basilea 1 e 2.

Queste hanno eletto i coefficienti di capitale come metro principale di misurazione del potenziale di credito delle istituzioni bancarie e del rischio del medesimo. Insieme alle regole che vanno sotto il nome collettivo di Basilea 1 e 2 va anche un certo tipo di vigilanza sulle aziende di credito, che bada solo o quasi solo al rispetto dei coefficienti quantitativi (Basilea 2 ha modificato in qualche misura questo approccio) e che

abbandona del tutto o quasi la tradizionale attività di valutazione del rischio di credito e di valorizzazione dell'attivo svolta dai supervisori caso per caso. Con la velocità di circolazione assunta dagli assets che fanno parte dei portafogli delle banche, col ricorso massiccio a transazioni bilaterali e con la diffusione del rischio ottenuta, almeno formalmente, dalle cartolarizzazioni, è d' altronde assai difficile valutare il portafoglio medesimo in un dato momento.

D'altro canto, guardando a come il sistema finanziario mondiale si è sviluppato negli ultimi due decenni, in particolare come si è sviluppato il sistema finanziario americano che ne costituisce il centro, non si può evitare di convincersi che si è trattato di un percorso di sviluppo espressamente voluto dalle autorità di politica economica degli Stati Uniti che la gran parte dei paesi sviluppati ha imitato con un misto di ammirazione e revulsione, e che le organizzazioni finanziarie internazionali hanno cercato di imporre, ogni volta che hanno potuto, anche ai paesi in via di sviluppo. Al raggiungimento di esso sono state dedicate azioni e omissioni delle autorità. Il fatto, ad esempio, che le regole di Basilea abbiano indotto le banche a sviluppare una enorme attività finanziaria formalmente al di fuori dei loro bilanci, come risposta alla fissazione di coefficienti di capitale, è stato visto dalle autorità di controllo e di politica economica americane e di molti altri paesi. come legittima attività di innovazione finanziaria, segno della vitalità degli operatori più efficienti. invece che manifesta elusione delle norme esistenti.

Dire ora che una riduzione del livello della attività finanziaria non comporterà conseguenze importanti sulla attività del sistema reale vuol dire giudicare la gran parte della innovazione finanziaria intervenuta negli ultimi vent' anni come funzionalmente irrilevante, se è vero che il fine ultimo dell' attività economica è la massimizzazione della produzione di merci e servizi. Se le bolle finanziarie vanno e vengono senza effetti seri sulla attività reale, questo vuol dire pensare che la finanza è essenzialmente fine a se stessa. E allora, perché guardare al suo sviluppo come a un segno di progresso? Se il progresso si arresta e addirittura si torna indietro, e il sistema finanziario, quindi, si rattrappisce, vuol dire che le attività che lo compongono posso scomparire senza far danno a nessuno salvo agli addetti occupati nel settore.

Se si riduce l' ampiezza del settore finanziario, però, quelli che in esso lavorano restano senza occupazione, e la domanda di beni e servizi ne soffre. Il tasso di sviluppo di un paese, fermo restando il resto, deve diminuire rispetto alla situazione precedente.

In alcuni paesi, come USA e UK, questo effetto su occupazione e redditi è certo rilevante. Settorialmente importante, per certi tipi di domanda di consumi e di servizi.

A seguito della presente crisi, come si modificherà il sistema finanziario americano , che ha mostrato la via a quelli del resto del mondo? E' essenziale stabilirlo, anche se al momento oltremodo difficile. E' facile dire che andrà verso la ri-regolamentazione.

E' facile, ma significa poco. visto che nel corso degli ultimi decenni, le regole che sono state introdotte tendevano a demolire il sistema finanziario segmentato ereditato dal New Deal , ma erano appunto regole che abolivano e modificavano altre regole, secondo una filosofia opposta a quella precedente, ma senza che i regolatori uscissero di scena. Si consideri ad esempio appunto la panoplia delle regole che vanno sotto il nome di Basilea 1 e 2. O l'insieme di regole che, negli Stati Uniti vanno sotto il nome di Prompt Corrective Action. La filosofia però è certamente opposta a quella che stava alla base del sistema precedente. Si cerca, da parte dei regolatori, di non prescrivere comportamenti specifici ai regolati, ma solo di creare ambiti entro i quali questi possano agire liberamente, nella presunzione, tuttavia, che la massimizzazione dei profitti nel breve periodo da parte delle istituzioni finanziarie debba essere il modello di comportamento di base o come si dice oggi, di default, perché porta ineluttabilmente a una maggiore efficienza del sistema.

Il nuovo modello di regolazione introdotto negli ultimi decenni, però, sembra aver costretto le autorità ad un interventismo alla fine perfino maggiore di quello che esse avevano espresso nel periodo precedente. La sua introduzione è stata accompagnata dall' aumento della frequenza e della gravità di crisi finanziarie, che hanno costretto le autorità a comportamenti in deroga dai principi che avevano ripetutamente affermato, sulla autoregolamentazione del sistema finanziario entro un ambito regolamentare leggero. Di questo, la reazione americana e inglese alla crisi attuale è solo l' ultimo e più eclatante esempio.

Si credeva che la tutela del risparmio, che aveva informato le riforme degli anni trenta, potesse essere da parte dello stato ridotta all' ambito delle fasce sociali più deboli e che i forti potessero essere lasciati a badarsi da soli. Ci si è invece visti costretti, molto spesso, a invocare la protezione dei più deboli per cavare i più forti dalle peste nelle quali si cacciavano ripetutamente.

Un nuovo modello di regolamentazione deve dunque affrontare direttamente e senza infingimenti il problema del rischio morale posto in essere dall' accumularsi di successivi episodi di risoluzione delle crisi mediante impiego di denaro pubblico e con l' intervento diretto dei regolatori in funzione di salvatori del sistema e di singoli suoi componenti. In particolare, dopo la crisi in corso, e dopo i probabili sviluppi che essa potrà conoscere, sarà veramente difficile mantenere la credibilità della nozione che non ci sono operatori di mercato troppo grandi per fallire. E' noto, ad esempio, che già da qualche anno le società di rating hanno sviluppato modelli che, secondo loro, permettono di valutare la probabilità che una banca ha di essere aiutata, in caso di bisogno, dalle proprie autorità nazionali. Naturalmente, quelle che mostrano un parametro elevato, ricevono dalle società un rating più elevato.

Si tratta, evidentemente, di uno sviluppo patologico, che ben mostra quanto si sia deteriorata la filosofia di base sulla quale si credeva che il sistema stesso si fondasse.

Quali lezioni per l'Europa? Se si vuol essere pessimisti, prescindendo da articolati accordi intercontinentali, che appaiono improbabili, anche se richiesti ormai a gran voce dai podi più elevati, come l'assemblea dell'ONU, è necessario prendere misure, a livello europeo, che vadano nella direzione di una unificazione della vigilanza, stabilendosi quando verrà il momento se essa debba essere affidata alla BCE o a una istituzione da essa separata. Coloro che difendono la seconda ipotesi rischiano di apparire nella stessa luce di coloro che sostengono che il prestatore di ultima istanza deve intervenire ad aiutare banche illiquide ma non banche insolventi. E' quasi impossibile, infatti, tenere nei fatti separate le due istituzioni, quella monetaria e quella di vigilanza, anche se le si pone in paesi diversi dell'Europa. L'importante è che entrambe siano isolate dalla influenza dei governi nazionali o anche di quel governo comunitario che si riesca a creare.

Certo sia la BCE che la istituzione europea di vigilanza devono esprimere una filosofia indipendente da quella delle istituzioni sorelle degli Stati Uniti. Possono coincidere, ma devono essere frutto di elaborazioni indipendenti che siano espressione delle peculiarità delle istituzioni finanziarie europee e dell' intero sistema economico e di valori dell'Europa.

Anche se l' Europa riesce a esprimere una vigilanza comune, resta il fatto che le nostre istituzioni finanziarie e reali non potranno isolarsi da una tendenza mondiale alla

concentrazione della ricchezza , che si è manifestata con particolare violenza nell'ultimo decennio e che è poi quello che ha in buona misura indotto i comportamenti finanziari ricordati ( se si eccettua l' espansione dei mutui sub prime, che però è anch' essa una reazione alla tendenza stessa, un tentativo di tenere in piedi due modelli che si escludono a vicenda, quello della concentrazione della ricchezza e quello precedente della sua diffusione, il modello "russo - saudita" e quello col quale gli Stati Uniti si sono nell' ultimo secolo, guadagnati la simpatia del mondo intero.

I mutui sub prime, in fondo, sono l'equivalente finanziario di Walmart e della IKEA).

Ora la decisione di Goldman Sachs e Morgan Stanley di diventare banche commerciali e probabilmente comprarsi qualche banca ricca di depositi e di sportelli, che è stata preceduta dall'acquisto da parte della Deutsche Bank del bancoposta tedesco e da quella di Mediobanca di dar vita a una banca telematica per raccogliere depositi seguendo il modello del Conto Arancio di ING, dovrebbero mostrare che i protagonisti del sistema credono che si stia voltando pagina e tornando dal mercato agli intermediari.

Se è veramente così. l' Europa, col suo sistema finanziario in cui le banche prevalgono ancora sui mercati, con il suo conservatorismo in fatto di mutui immobiliari, con la capacità dimostrata anche di recente in Francia e Germania, di riuscire a lavare i panni sporchi in casa, dovrebbe trovarsi avvantaggiata rispetto agli Stati Uniti e in grado di reggere la concorrenza che viene da sistemi finanziari come quello cinese, enormemente ricco di riserve e ancora fortemente dirigistico.

Alla fine, la domanda centrale resta la seguente: vogliamo che in Europa si rafforzino, visto che ci tocca navigare in un oceano permanentemente in tempesta, le grandi istituzioni , che hanno maggiori qualità di resistenza, mettendo da parte tutta la filosofia, ad esempio, della Corte di giustizia UE , ma anche della Commissione e di qualche paese, come l' Italia, di incoraggiamento positivo alla concorrenza e alla trasparenza? Le regole IAS che si sono appena introdotte, ad esempio, devono essere modificate per quanto riguarda il "marking to market" degli attivi bancari? A ottenere un ritorno all' antico sembrano diretti sforzi finora subacquei dei grandi gruppi bancari di Francia, Germania e persino Gran Bretagna, che diverranno forse più espliciti se si aggraverà ulteriormente la crisi americana. O dobbiamo invece fare per il settore finanziario quel che si è fatto per quello del trasporto aereo, in cui Francia e Germania hanno permesso che le proprie compagnie di bandiera abbiano quote elevatissime del mercato nazionale

ed esprimano grazie a ciò dinamismo intercontinentale e capacità concorrenziali elevate, o dobbiamo fare come l' Italia, che ha liberalizzato favorendo la creazione di numerose piccole compagnie incapaci di sopravvivere e ha permesso che la quota di mercato nazionale della compagnia di bandiera si riducesse al 30%? E' una domanda retorica e fatta a posteriori, ma resta l' interrogativo di fondo, se si vuol scegliere la via da intraprendere per lo sviluppo di un sistema finanziario europeo integrato in uno mondiale che vedrà il "modello cinese" probabilmente prevalere su quello che le autorità americane, quelle italiane e la corte di giustizia europea percepivano come quello giusto. Vogliamo o no un neo-mercantilismo a scala europea, visto che i maggiori sistemi economici coi quali ci confrontiamo, a partire da quello americano, sembrano andare decisamente in quella direzione?

## LE REGOLE SULL'AMBIENTE: IL CLIMA

*di Alfredo Macchiati*

### 1. Il Protocollo di Kyoto

**1.1** Le regole che governano a livello internazionale le politiche ambientali ruotano intorno al Protocollo di Kyoto, siglato in Giappone nel 1997, nell'ambito della Convenzione Quadro sul Cambiamento Climatico delle Nazioni Unite (UNFCCC), stipulata a Rio de Janeiro nel 1992.

Il protocollo di Kyoto stabilisce tempi e procedure per realizzare gli obiettivi del trattato sul cambiamento climatico. Un successivo protocollo dovrebbe subentrare dopo il 2012. Il Protocollo conteneva due criteri necessari affinché l'accordo entrasse in vigore: ratifica da parte di almeno 55 partecipanti alla Convenzione sul Clima con la presenza di partecipanti inclusi nella lista dell'Appendice I del Protocollo (paesi industrializzati), che complessivamente fossero responsabili del 55% circa delle emissioni totali di anidride carbonica emessa nel 1990. Il Protocollo sarebbe entrato in vigore 90 giorni dopo che questi criteri fossero stati soddisfatti.<sup>1</sup>

Il Protocollo di Kyoto è stato ratificato da 169 paesi (all'aprile 2007) ma alcuni paesi industrializzati tra cui gli Stati Uniti, Cina e India non hanno voluto ratificare il protocollo che è entrato in vigore il 16 febbraio 2005.

**1.2** I punti chiave previsti dal Protocollo sono:

- per i paesi più industrializzati (quelli inseriti nel c.d. Allegato I) l'obbligo è ridurre le emissioni di gas serra di almeno il 5% rispetto ai livelli del 1990, nel periodo di adempimento che va dal 2008 al 2012.
- tre gli strumenti previsti per raggiungere gli obiettivi:
  - i. *misure nazionali*:
    - piani di attribuzione dei permessi di emissione alle grandi industrie;
    - piani settoriali di intervento: settore domestico, trasporti, ecc.

---

<sup>1</sup> quest'ultima condizione è stata raggiunta solo nel novembre del 2004, quando anche la Russia ha perfezionato la sua adesione.

- ii. *"meccanismi flessibili"*(sostitutivi di parte dell'azione nazionale):
  - commercio internazionale delle emissioni (Emission Trading);
  - clean development mechanism (CDM);<sup>2</sup>
  - joint implementation (JI);<sup>3</sup>
- iii. *serbatoi di carbonio* (sinks):
  - attività agro-forestali per aumentare la quantità di CO<sub>2</sub> fissata nella biomassa vegetale e nei terreni agricoli.

I paesi firmatari andranno incontro a sanzioni se mancheranno di raggiungere gli obiettivi. E' stata scelta una linea strategica non orientata a sanzionare economicamente gli Stati in maniera diretta ma a responsabilizzarli in vista dei periodi di impegno successivi.<sup>4</sup> Più flessibili, invece, le regole per i paesi in via di sviluppo, al fine di non ostacolare la loro crescita economica.

## **2. Le critiche al Protocollo di Kyoto**

**2.1** La critica fondamentale riguarda l'efficacia dell'accordo visto che perfino una sua piena implementazione avrebbe un impatto limitato e costi elevati.

Una seconda critica (principalmente dagli USA) si riferisce alla mancanza di "sacrifici" richiesti ai paesi in via di sviluppo: questo in seguito all'accoglimento del cosiddetto *Principio di Responsabilità* (secondo cui i Paesi che hanno maggiormente contribuito ai livelli attuali di concentrazione dei gas devono essere i primi a sostenere i costi ed a ridurre le emissioni).

---

<sup>2</sup> Prevede la possibilità per i Paesi Allegato I di sviluppare progetti di riduzione delle emissioni in Paesi non Allegato I (Paesi emergenti e in via di sviluppo) e utilizzare le conseguenti riduzioni certificate per rispettare i loro obiettivi di riduzione.

<sup>3</sup> Prevede la possibilità per i paesi in Allegato I di realizzare progetti di riduzione delle emissioni o aumento degli assorbimenti in un altro Paese Allegato I (tipicamente paesi dell'est europeo e Russia), e conteggiare le unità di riduzione conseguenti per il raggiungimento del proprio obiettivo quantificato.

<sup>4</sup> Nel caso di mancato rispetto dell'impegno di riduzione delle emissioni, il Protocollo di Kyoto prevede dunque l'applicazione delle seguenti sanzioni:

- i. maggiorazione del 30% sulla quantità di emissioni che mancano al raggiungimento dell'obiettivo, addebitata in aggiunta agli obblighi che verranno stabiliti nel secondo periodo d'impegno;
  - ii. obbligo di adozione di un piano d'azione per il rispetto dei propri obiettivi;
- sospensione dalla partecipazione all'ETS.

Infine altre critiche riguardano i meccanismi di flessibilità, che vengono visti con un certo sospetto. Ad esempio, essi non considerano "debiti" di carbonio dovuti alla distruzione di foreste esistenti, ma solamente "crediti" per quelle piantate dopo il 1990. Resta il fatto che il Protocollo di Kyoto non è riuscito ad offrire uno schema – economico, legale, di policy – che introduca i necessari incentivi a ridurre le emissioni e è mancato un principio di ripartizione degli oneri (burden sharing).

**2.2** Molto è stato scritto sui possibili impatti economici del cambiamento climatico e delle misure per arginarlo ma si è lontani dall'arrivare a conclusioni condivise. La ricerca climatologica, come in parte è desumibile dalle posizioni dell'IPCC<sup>5</sup> che però appare in parte distorto a favore di scenari pessimistici, offre scenari probabilistici ad elevata varianza sui futuri livelli di gas serra e sulle risposte del clima alla crescente concentrazione dei gas serra; ancora più incerti restano caratteristiche, entità e tempi dei danni economici prodotti dai mutamenti climatici). Né comparare i costi dell'azione per combattere il riscaldamento del pianeta) con quelli dell'immobilismo è un esercizio del tutto convincente.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> L'Intergovernmental Panel on Climate Change (foro intergovernativo sul mutamento climatico, IPCC) è il foro scientifico formato nel 1988 da due organismi delle Nazioni Unite, la World Meteorological Organization (WMO) e l'United Nations Environment Programme (UNEP) allo scopo di studiare il riscaldamento globale. L'attività principale dell'IPCC è la preparazione a intervalli regolari di valutazioni delle informazioni scientifiche e socio-economiche rilevanti per la comprensione dei mutamenti climatici (le sue valutazioni sono fondate principalmente su letteratura scientifica pubblicata). I risultati dell'ultimo report (Assessment Report 4 del 2007) descrivono una situazione pessimistica riguardo alle conseguenze delle emissioni di gas serra.

<sup>6</sup> Ad esempio, come ha argomentato Lomborg, fondatore del Copenhagen Consensus, in un recente articolo pubblicato sul Sole 24 ore il presidente dell'UE Barroso ha utilizzato il confronto tra costi dell'immobilismo e costi dell'azione a sostegno della proposta UE contro i cambiamenti climatici: la riduzione del 20% delle emissioni entro il 2020 che avrebbe un costo di circa lo 0,5% europeo (circa 60 miliardi di € l'anno) contro un costo dell'immobilismo che potrebbe raggiungere il 20% del PIL europeo (la maggior parte dei modelli revisionali stimano tale costo all'incirca sul 3% del PIL). La critica maggiore deriva dal fatto che con una spesa dello 0,5% del PIL si raggiungerebbe una riduzione delle emissioni globali del solo 4% (il che limiterebbe l'innalzamento previsto per la fine del secolo di appena 5 centesimi di gradi centigradi). Secondo gli scettici di queste argomentazioni, in sintesi, con la tesi dell'immobilismo si spenderebbero risorse ingenti per azioni che non ostacolano il cambiamento climatico ma che verrebbero sottratte a politiche più efficaci.

Quando la conoscenza a disposizione dei decisori pubblici è parziale, si farebbero preferire politiche sequenziali e di aggiustamento dinamico, ben diverse da quelle che impongono riduzioni tassative (ma poi di difficile raggiungibilità) tipo Kyoto.

### **3. I negoziati per il “post-2012”**

**3.1** Ci si domanda se lo schema di Kyoto è quello che dovrebbe essere replicato per il dopo 2012. Alcuni suggeriscono un approccio diverso, tipo bottom-up, basato sulle singole specificità nazionali (o di gruppi di paesi).<sup>7</sup> Si tratterebbe di un processo non dissimile da quello delle negoziazioni bilaterali in materia di commercio dove ogni paese (o gruppo di paese) mette sul tavolo i propri impegni e registra le offerte di riduzione a parte di altri paesi. Un simile approccio richiede: i) un coordinamento di impegni che non sono omogenei tra paesi; ii) una geometria variabile di partecipazione (ma verosimilmente attraverso un numero di paesi negoziatori limitato ai principali); iii) un sistema di monitoraggio e accountability sulle azioni effettivamente realizzate; iv) una varietà di strumenti (cooperazione tecnologica, tassazione, regole di scambio sulle emissioni, preservazione delle foreste, infrastrutture energetiche etc.).

In realtà, la maggior parte delle proposte per il post-Kyoto assumono come architrave l'attuale Protocollo e anche le proposte più innovative sono basate sull'adeguamento di quelle attuali.

In questo quadro si dovrebbe inserire anche un ripensamento della attuale struttura istituzionale oggi articolata su una pluralità di strutture che ruotano intorno all'UNEP (United Nations Environment Programme) che ha un mandato limitato e un budget ridotto) e un'altra dozzina di organizzazioni delle Nazioni Unite.

**3.2** I negoziati sulla revisione del Trattato sono iniziati immediatamente dopo la sua entrata in vigore nel 2005. La Conferenza di Montreal è della fine 2005 ma non raggiunge alcun risultato di rilievo.

Alcuni spiragli si sono aperti con la tredicesima Conferenza internazionale sui cambiamenti climatici, tenuta a Bali nel 2007, la prima ad aver adottato una «road map» per i negoziati del post-Kyoto. Nel corso della Conferenza è stato siglato il “Bali Action Plan” che ha indicato i quattro temi principali sui quali intervenire:

---

<sup>7</sup> Si Veda C. Carraro, Climate Policy in the Post-Kyoto World. Incentives, Institutions and Equity relazione alla terza conferenza sul futuro della scienza “The Energy Challenge” Venezia settembre 2007.

- riduzione delle emissioni di gas serra:
  - tutti i paesi, inclusi gli Stati Uniti e i nuovi paesi industrializzati come India, Cina e Brasile, dovranno contribuire agli sforzi di riduzione;
  - i paesi industrializzati dovranno attuare misure di riduzione comparabili, in particolare obiettivi di riduzione quantitativi analoghi a quelli attualmente previsti dal Protocollo di Kyoto;
  - dovranno essere adottate misure volte a ridurre le emissioni generate dal disboscamento e dalla distruzione delle foreste;
  
- adattamento agli effetti dei cambiamenti climatici.
  - la cooperazione internazionale allo sviluppo dovrà sostenere i Paesi in via di sviluppo, in particolare i Paesi meno sviluppati e le isole più minacciate;
  - dovranno inoltre essere attuate anche strategie di riduzione dei rischi e di protezione contro le catastrofi.
  
- finanziamenti
  
- sviluppo e trasferimento di tecnologie
  - dovranno essere rimossi gli ostacoli tecnici, economici o politici all'accesso a tecnologie idonee da parte di Paesi in via di sviluppo;
  - dovrà essere intensificata la collaborazione nell'ambito della ricerca e dello sviluppo.

Rilevante è stato lo sviluppo delle negoziazioni riguardanti sostegni finanziari e tecnologici ai paesi in via di sviluppo.<sup>8</sup> Parte centrale delle prossime negoziazioni sarà il come coniugare strumenti esistenti ed istituiti sotto il cappello del UNFCCC (in particolare i 4 fondi dedicati all'adattamento: Adaption Fund, SCCF, LDCF e SPA) con i nuovi previsti con l'Action Plan. Un futuro regime d'aiuti potrebbe essere associato ad un unico nuovo fondo creato dall'unione dei precedenti previsti dal Protocollo di Kyoto,

---

<sup>8</sup> Il Bali Action Plan prevede che le azioni di mitigazione dell'effetto serra da parte dei paesi non industrializzati dovranno essere "supportate da tecnologia e finanziamenti in maniera misurabile e verificabile".

in modo da facilitare il coordinamento e la continuità tra vecchio e nuovo regime di aiuti.

L'accordo (a causa delle resistenze degli Stati Uniti, Canada, Giappone e Russia) è privo, invece, di qualsiasi riferimento a impegni specifici in termini di riduzione delle emissioni di gas serra da parte dei paesi industrializzati. .

**3.3** Una delle problematiche aperte riguarda il periodo degli obiettivi che i diversi paesi si prefisseranno. Non potendo mancare target di breve periodo (il quinquennio post-2012) ci si auspica la presenza di traguardi di medio-lungo periodo, prevedendo come obiettivo ultimo la riduzione del 30% delle emissioni entro il 2030 (rispetto al 1990) e del 50% entro il 2050.

Altra tematica in discussione riguarda l'intensità ed obbligatorietà dei singoli target nazionali, con l'obiettivo da un lato di non sfavorire i paesi in via di sviluppo e dall'altro di non limitare eccessivamente gli obiettivi di riduzione delle emissioni..<sup>9</sup>

Esistono essenzialmente tre possibilità per superare eventuali empasse nelle negoziazioni paesi industrializzati (Nord) e paesi in via di sviluppo (Sud):

- I)** I paesi industrializzati dovrebbero imporsi sostanziali target per il periodo post 2012. Un'ipotesi avanzata da parte dell'UE prevede una riduzione del 20% delle emissioni entro il 2020, con un eventuale innalzamento al 30% per lo stesso periodo. Per far ciò, oltre all'adozione di misure adeguate nel breve periodo, anche gli Stati Uniti dovrebbero impegnarsi con forti target nazionali (per il periodo post elezioni 2008). Solo tali impegni stringenti da

---

<sup>9</sup> Alcune ipotesi avanzate prevedono i seguenti meccanismi:

- “dual-targets”: ogni paese avrebbe un duplice obiettivo quantitativo da raggiungere; nel caso di superamento della soglia superiore il paese potrà vendere la propria quota in eccesso in un mercato apposito. Nel caso di raggiungimento dell'obiettivo minimo di riduzioni il paese sarebbe conforme al protocollo ma non potrebbe partecipare al mercato.
- “no-lose targets”: esisterebbe un unico obiettivo da raggiungere, superato il quale il paese potrebbe partecipare allo scambio delle emissioni (in questo caso i target di riduzione delle emissioni a livello globale sarebbero minori rispetto alla prima ipotesi).
- “sectoral target”: gli obiettivi sarebbero prefissati non per paese ma per singoli settori, in modo da non ridurre lo sviluppo economico dei paesi in via di sviluppo.
- “multi-stage” targets: i singoli paesi incrementerebbero gradualmente i propri target di riduzione delle emissioni di pari passo al proprio sviluppo economico.

parte del Nord potrebbero convincere il Sud ad impegnarsi in azioni climatiche efficienti.

- II)** Il Nord dovrebbe finanziare e supportare lo sviluppo industriale del Sud, per permettere loro il superamento della fase industriale legata ai soli combustibili fossili. Per far ciò si stima un finanziamento annuo che va dai 20-30 mln \$/annui (secondo il Rapporto Stern) ai 10-200 mln\$/annui (secondo una stima di Watson della World Bank), oltre ad un trasferimento di know-how e tecnologie tra i diversi paesi.
- III)** Infine i paesi industrializzati dovrebbero supportare economicamente le azioni climatiche dei paesi in via di sviluppo. Prime stime della Word Bank hanno calcolato che il costo annuale di eventuali azioni da parte dei paesi in via di sviluppo si aggira tra i 10-40 miliardi di \$.

Questi tre blocchi (“*building blocks*”) potrebbero fa superare l’attuale stallo delle negoziazioni tra i diversi paesi in gioco. La coalizione tra UE e paesi emergenti, che ha permesso la sigla del Bali Action Plan, potrebbe essere la chiave per un accordo per il post-2012. Ruolo fondamentale, ovviamente, sarà svolto dagli Stati Uniti e dalla reale volontà della nuova presidenza a partecipare attivamente alle nuove negoziazioni.

Il «Kyoto 2», che sarà negoziato nei prossimi due anni, dovrebbe essere firmato a Copenaghen nel 2009.

#### **4. Il post-2012 per l’UE**

Il tema degli accordi per il dopo 2012 si pone anche per l’Unione Europea, a seguito delle Direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio<sup>10</sup>, esiste un sistema di controllo delle emissioni e di scambio di quote oramai sviluppato, anche se oggetto di numerose critiche relativamente alla sua efficacia e alla sua equità tra i paesi all’interno dell’Unione e all’interno dei paesi, tra i diversi settori..

Esistono diverse opzioni sulle modalità tecniche di organizzare il sistema e su una maggiore armonizzazione o centralizzazione delle decisioni di allocazione a livello UE

---

<sup>10</sup> Si vedano la Direttiva 2003/23/CE meglio nota come “Direttiva ETS”; Direttiva 2004/101/CE meglio nota come “Direttiva Linking” che modifica in parte la Direttiva ETS.

(e non più nazionale). In particolare sulla possibilità di avere un sistema di scambio delle emissioni ed obiettivi di riduzione stabiliti a livello UE, in modo da avere target e mercato di emissioni comune all'interno del territorio europeo.

## LE REGOLE DEL LAVORO

*di Antonio Lettieri*

### *Premessa – lavoro e mercati globali*

L'apparato di regole che a livello internazionale incrocia le questioni del lavoro si muove in un crescente stato di tensione con le tendenze che caratterizzano l'attuale fase della globalizzazione. Ne è una testimonianza il ricorrente, anche se spesso confuso, dibattito su quella che viene definita la "dimensione sociale della globalizzazione". La problematicità del rapporto fra regole del lavoro e globalizzazione è data dal fatto che, mentre questa è fondamentalmente basata sui principi di un'ampia sovranità dei mercati, le regole del lavoro esigono norme restrittive, controlli, vincoli di carattere legislativo e sindacale. In altri termini, da un lato si assiste con la tendenziale globalizzazione del mercato del lavoro a una crescente esigenza di regole di protezione dei lavoratori; dall'altro, a una diffusa difficoltà di applicazione delle regole elaborate a livello internazionale. Questa tensione è particolarmente evidente nel rapporto fra gli standard fondamentali di protezione del lavoro (*core labour standards*) stabiliti dall'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) e la difficoltà di applicarli nei paesi emergenti in via di industrializzazione.

### *La problematica applicazione dei "core labour standards"*

L'Oil è la più antica delle organizzazioni internazionali. La sua creazione risale al trattato di pace di Versailles (1919) che concluse la prima "Grande guerra". Nell'istituire la Società delle Nazioni si sottolineò come la pace dipenda, fra l'altro, dal perseguimento della giustizia sociale, dalla lotta alla disoccupazione e dall'umanizzazione del lavoro. Il rilancio dell'Organizzazione, dopo un periodo di crisi legato alla Grande Depressione, avvenne mentre era ancora in corso la guerra, nel 1944 con la solenne "Dichiarazione di Filadelfia", alla quale seguì, nel 1946, l'entrata nel sistema delle Nazioni Unite. La principale e più originale caratteristica dell'OIL sta nella sua struttura tripartita, nel senso che il suo organo di governo deputato

all'elaborazione e approvazione delle norme internazionali sul lavoro, comprende i rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e dei governi.

L'OIL opera nell'ambito d in mandato molto vasto che comprende tutti gli aspetti salienti della condizione dei lavoratori: dalla parità, alla sicurezza sociale, alle relazioni industriali, alla formazione, alle politiche per l'occupazione. Gli strumenti con i quali interviene in questi campi sono le convenzioni, le raccomandazioni e i codici di condotta. L'efficacia delle convenzioni è subordinata alla ratifica degli stati che fanno parte dell'organizzazione. Bisogna notare che l'importanza dell'Oil non sta solo nella sua funzione normativa, ma anche nella sua funzione di orientamento e di supporto nei confronti dei paesi emergenti, dove più gravi sono i problemi relativi alla protezione del lavoro. Sotto questo profilo, si tratta di un'attività preziosa, per la quale si potrebbe affermare che, se non esistesse da quasi un secolo, l'OIL andrebbe, nell'attuale fase della globalizzazione, inventata.

Questo non significa che l'Organizzazione di Ginevra goda del riconoscimento che, in linea di principio, dovrebbe essergli tributato. La tensione, di cui abbiamo parlato inizialmente, con l'ideologia e le pratiche della globalizzazione, intesa come essenziale aspirazione alla libertà dei mercati e, nel suo quadro, del mercato del lavoro, è particolarmente acuta. Vale la pena di ricordare che la Dichiarazione di Filadelfia si apre con la solenne affermazione: "Il lavoro non è una merce". Affermazione che fa del prestatore di lavoro un soggetto che deve essere dotato di diritti, di una capacità di controllo collettivo sulla prestazione di lavoro, di un'equa retribuzione, nel quadro di un "decent work", secondo l'espressione sintetica adottata dall'OIL. Ma nell'attuale fase della globalizzazione il lavoro si presenta per molti versi proprio come una "merce". Nella divisione internazionale il commercio internazionale non avviene soltanto tra beni, seguendo il principio ricardiano dei "costi comparati" ma, in misura prevalente, sulla base della divisione del lavoro operata all'interno delle imprese multinazionali. Le quali delocalizzano segmenti della catena produttiva e del lavoro dove l'offerta è più ampia, il costo inferiore e, soprattutto, sono scarsamente operanti, quando non inesistenti, i vincoli derivanti dalla legislazione del lavoro, dai sistemi di sicurezza sociale e dalle norme della contrattazione collettiva.

Com'è noto, i “core labour standards” fissati dall'ILO si riferiscono alla libertà di associazione, al diritto alla contrattazione, alla parità di trattamento, al divieto del lavoro dei minori e del lavoro forzato.

Ma, non ostante questi standard appaiano alla luce della civiltà del lavoro acquisita nei paesi di più vecchia industrializzazione come principi elementari, essi sono lontani dal trovare una soddisfacente applicazione nel quadro dell'economia globale. La separazione fra le regole tendenti a garantire la libertà degli scambi e i principi di base della protezione del lavoro trovò una chiara conferma al momento dell'istituzione del WTO nel 1995. Allora, piuttosto paradossalmente, l'Oil non fu nemmeno invitata alla Conferenza di Singapore, dove peraltro erano presenti tutte le Organizzazioni internazionali di carattere finanziario.

L'impossibilità di trovare un accordo sulla connessione fra liberalizzazione degli scambi e regole sociali fu ribadita nella famosa conferenza interministeriale del WTO di Seattle per la doppia opposizione, da un lato, di una parte dei paesi più sviluppati, tra i quali la Gran Bretagna; dall'altro, dei paesi emergenti che intravedevano nell'introduzione delle clausole sociali uno strumento neo-protezionistico al servizio dei paesi ricchi.

Il dibattito sul rapporto fra clausole sociali e globalizzazione continua a essere al centro di forti polemiche negli Stati Uniti sia a livello accademico che politico e sociale. La ragione sta nell'erosione delle condizioni di lavoro, nella stagnazione dei salari, nella crisi della protezione sociale: tutti elementi che negli USA hanno colpito non solo le fasce sociali più deboli ma sempre di più i ceti medi. Col risultato di portare al centro del dibattito per le elezioni presidenziali la questione delle clausole sociali, fino a spingere Hillary Clinton e Barack Obama a proporre la revisione del NAFTA e il blocco degli accordi commerciali bilaterali – a cominciare dalla Colombia - che non prevedano il rispetto degli standard sociali fondamentali.

Il dibattito americano sul rapporto fra globalizzazione e standard sociali, che contrappone, secondo una vecchia soluzione, il “fair trade” al “free trade”, rilancia il tema e indica, probabilmente, strade diverse da quelle finora tentate senza esito nel quadro dei negoziati multilaterali del WTO. E' possibile, infatti, e per molti versi auspicabile, che, dopo il blocco dei negoziati di Doha, il riconoscimento degli standard sociali diventi un elemento più agevolmente sperimentabile nel quadro di accordi

bilaterali, sia a livello dei singoli paesi che a livello regionale. Si apre, da questo punto di vista, la possibilità di rivitalizzare la dimensione sociale (oltre a quella ambientale) nel processo di globalizzazione.

In questo quadro, l'Unione europea potrebbe assumere il tema delle clausole sociali come un elemento condizionante degli accordi commerciali bilaterali. L'obiezione relativa alla resistenza dei paesi emergenti nei confronti dell'introduzione degli standard sociali fondamentali si presenta oggi meno consistente che nel passato. La Cina, che gioca un ruolo dominante nel commercio internazionale, ha varato nel 2006, dopo un lungo dibattito interno, una nuova legislazione in materia di lavoro che riconosce il diritto alla costituzione dei sindacati nelle imprese e alla contrattazione collettiva, oltre a disporre norme che riguardano l'orario di lavoro e la fissazione di un salario minimo legale. Su queste nuove basi, l'introduzione di standard sociali negli accordi commerciali, nel cui controllo potrebbe essere coinvolta l'OIL nelle sue articolazioni regionali, potrebbe rappresentare uno schema da generalizzare, compiendo un deciso salto in avanti rispetto ai tentativi abortiti nel quadro dei negoziati globali.

Il perseguimento di questa linea non sarebbe automaticamente risolutiva, poiché rimane il conflitto fra regole, da una parte, e interesse delle imprese multinazionali a riversare la loro domanda di lavoro nelle aree dove i costi e le condizioni di lavoro sono più facilmente assoggettabili al controllo unilaterale delle imprese. E' sintomatico che la Camera di commercio americana si sia ribellata all'introduzione delle nuove leggi sul lavoro in Cina, minacciando la possibilità di concentrare gli investimenti in altri paesi come il Bangladesh. Ma, evidentemente, non si tratta di trovare soluzioni miracolose attraverso un'improbabile *governance* globale, quanto di introdurre alcuni elementi essenziali di riequilibrio sociale nei paesi emergenti e, al tempo stesso, di contenere le tendenze neo-protezioniste presenti nei paesi di vecchia industrializzazione.

#### *Unione europea: regole e politiche sociali*

In contrasto con le difficoltà di principio e pratiche che hanno accompagnato il dialogo fra liberalizzazione dei mercati e dimensione sociale a livello globale, la Comunità europea ha cercato, sin dalla sua fondazione, di intrecciare l'apertura dei mercati alla tutela delle condizioni sociali. Il paradigma della dimensione sociale ha acquistato particolare rilievo, a partire dalla metà degli anni Ottanta, con l'Atto Unico, il

Protocollo sociale allegato al Trattato di Maastricht e la Carta dei diritti fondamentali approvata a Nizza nel 2000 – Carta che ha avuto un riconoscimento formale nel Trattato di Lisbona (la cui ratifica, è com'è noto, sospesa per l'esito negativo del referendum irlandese). Sotto questo profilo, l'Unione europea offre un paradigma importante, e potenzialmente esemplare della combinazione fra liberalizzazione economica e affermazione della dimensione sociale a un livello sopranazionale.

Le regole europee attinenti ai temi del lavoro hanno la loro principale fonte nelle Direttive, nella giurisprudenza della Corte di giustizia e, con un rilievo crescente, nella c.d. *soft law*. Merita, in questo quadro, un particolare rilievo la previsione di inserimento delle parti sociali (associazioni delle imprese e sindacati europei) nel processo di formazione della legislazione europea in tema di lavoro. Sulla base del trattato di Maastricht, infatti, il processo di elaborazione delle direttive, la cui iniziativa spetta come sempre alla Commissione europea, può essere assunto, su richiesta congiunta, dalle parti sociali. In altri termini, abbiamo un processo legislativo devoluto alla negoziazione tra la Confederazione europea dei sindacati (CES) e le rappresentanze delle imprese a livello comunitario. Se esse raggiungono un accordo, entro un arco di tempo prestabilito, l'accordo stesso è assunto dalla Commissione europea come Direttiva da approvare secondo la normale procedura di codecisione fra Consiglio e Parlamento europeo.

Questa forma di partecipazione al processo legislativo è adottata anche a livello nazionale per il recepimento delle direttive europee nell'ordinamento nazionale. Considerando nel loro insieme queste procedure, si può affermare, che a livello istituzionale, l'Unione europea ha predisposto una strumentazione organica e penetrante diretta a sostenere e promuovere la centralità, sia pure entro i limiti previsti dai Trattati, delle regole che attengono ad aspetti rilevanti della condizione di lavoro. Basterà qui, a titolo indicativo, ricordare alcune importanti direttive di carattere sociale concernenti temi come: parità e non discriminazione, orario di lavoro, lavoro a tempo determinato e part time, diritti di informazione e consultazione.

Un tale apparato regolativo di carattere sovranazionale non è tuttavia immune da quei fattori di tensione e conflitto che abbiamo citato all'inizio. Dopo una prima fase connotata dall'impostazione "delorsiana" del dialogo sociale, è diventato sempre più difficile pervenire ad accordi soddisfacenti sui temi più delicati della condizione di

lavoro. La difficoltà sta nel fatto che all'interno dell'Unione si confrontano indirizzi di politica sociale diversi, quando non radicalmente divergenti. Il caso della Gran Bretagna si ripete con una costanza che sarebbe degna di miglior causa. Essa ha sempre scelto la via dell'*opt out* ogniquale volta la Comunità europea ha assunto posizioni di avanzamento nel campo sociale: dal Protocollo sociale allegato al Trattato di Maastricht alla Carta di Nizza, fino alla parte del trattato di Lisbona, laddove riconosce valore legale alla Carta dei diritti fondamentali e, in particolare, alle norme di carattere sociale. C'è da aggiungere che, con l'allargamento dell'Unione a 27, la divergenza sui temi sociali si è approfondita in relazione al fatto che i nuovi paesi dell'Europa centro-orientali si sono ispirati nella legislazione e più ancora nelle pratiche sociali al modello neoliberista americano più che a quello classico della vecchia Europa continentale.

In un'area diversa, ma sempre più rilevante, si collocano le misure di regolazione definite di *soft law*. A differenza delle direttive, questa tipologia di misure non ha carattere vincolante. Si tratta tuttavia di misure che, sia pure in contesto giuridico controverso, rientrano in un sistema regolatorio che, con strumenti "soft", tende a realizzare una funzione di coordinamento delle politiche sociali, in vista del raggiungimento di obiettivi comunemente riconosciuti. L'elaborazione di misure di *soft law* si estrinseca in un'impegnativa panoplia di interventi: Libri verdi seguiti da dibattiti a livello europeo, Libri bianchi, comunicazioni della Commissione, prese di posizione del Parlamento europeo, dichiarazioni del Consiglio europeo. Procedure così ricche e articolate, pur non producendo una vera e propria legislazione comunitaria di *hard law*, le cui tecniche di elaborazione sono espressamente previste dai trattati, danno luogo a un apparato di riferimenti regolatori diretti a guidare l'azione di coordinamento, promozione, impulso comunitari nei temi concernenti il lavoro, anche nelle aree nelle quali non è prevista, o è espressamente esclusa, un'opera di armonizzazione vincolante.

Questa tipologia di intervento regolatorio comunitario, pur definito *soft* non manca di rivelare consistenti elementi di tensione e conflitto. Il caso recente del dibattito sulla c.d. *flexicurity* ne costituisce una significativa testimonianza. Nel dibattito si confrontano due posizioni. Da un lato, quella della Commissione europea che esalta le forme più spinte di flessibilità del mercato del lavoro, fino sostanzialmente a comprendervi la libertà di licenziamento, da compensare con forme più estese di sicurezza sociale. Dall'altra, come si è visto nel dibattito sul Libro verde dedicato alla

"modernizzazione del diritto del lavoro" e nel dibattito del Parlamento europeo, si sottolinea la difesa di livelli essenziali di protezione dei lavoratori, che trovano peraltro una conferma nelle norme sociali della Carta dei diritti fondamentali. Al tempo stesso, in relazione all'ipotetico scambio fra flessibilità e sicurezza, si osserva che più ampie forme di protezione della disoccupazione (ispirate al "modello danese", generalmente evocato) sono lontane dal poter essere attuate per il loro costo fiscale e contributivo che, sotto un diverso profilo, le istituzioni finanziarie dell'Unione raccomandano di ridurre.

Infine, senza entrare qui negli aspetti molto rilevanti che riguardano la giurisprudenza della Corte di giustizia europea sui temi del lavoro, vale la pena di accennare al rapporto problematico emerso anche in questa sede fra le norme di tutela del lavoro e i principi della libera concorrenza. Un ampio dibattito si è aperto, a questo proposito, su due recenti sentenze (Viking e Laval ) relative al rapporto fra la libertà di stabilimento delle imprese transnazionali di origine comunitaria e l'autonomia dell'azione collettiva. Un tema il cui ambito è particolarmente delicato, in quanto attiene alle condizioni di lavoro, quando si constatano difformità di trattamento fra i lavoratori del paese ospite e quelli che si trasferiscono al seguito dell'impresa non nazionale chiamata all'erogazione di determinati servizi o produzione di beni. Indipendentemente dalla giustizia o meno delle pronunce della Corte sulle quali il dibattito giuridico è aperto, il caso costituisce un'ulteriore autorevole testimonianza della dialettica fra regole di mercato e tutele di carattere sociale.

#### *Il modello europeo come possibile paradigma per la globalizzazione*

In conclusione, si può affermare che l'Unione europea ha nell'insieme edificato un modello di regole e di coinvolgimento delle parti sociali che nei suoi principi essenziali potrebbe rappresentare un valido paradigma per un riequilibrio a scala globale del divario che permane fra globalizzazione economica e affermazione dei fondamentali diritti sociali. Quando ci si riferisce in termini sintetici al "modello sociale europeo" non si può non rilevare che al suo interno esistono distinzioni significative. Ma queste distinzioni, per quanto rilevanti per chi osserva la sua storia e le sue articolazioni dall'interno, nulla tolgono al fatto che il modello sociale europeo, osservato dall'esterno, dagli Stati Uniti e, a maggior ragione, dai BRICs presenta una sua ispirazione di fondo che ne fa un punto di riferimento importante nella definizione dei

codici del lavoro, delle libertà sindacali, dei livelli di partecipazione e di *empowerment*, sui quali si discute a livello globale.

Al tempo stesso, si deve rilevare come le politiche dell'Unione europea siano a loro volta soggette alla forte tensione generata dal divario fra liberalizzazione spinta dei mercati e regole di protezione dei diritti sociali fondamentali. Una tensione che, come abbiamo visto, in America sfocia in forti tentazioni neo-protezioniste, mentre in Europa non manca di manifestarsi in forme più o meno confuse, ma non per questo meno pericolose, di scetticismo, quando non di aperta ostilità, nei confronti del processo di integrazione.

## SICUREZZA

**Luca Meldolesi**

**Sicurezza:** è un nuovo titolo generale che si aggiungerebbe ai numerosi aspetti della governance mondiale che abbiamo preso in considerazione.

Distinguerai il tema in tre paragrafi: la situazione attuale; come bisognerebbe risponderle; cosa bisognerebbe fare per riuscirci, partendo dalla situazione corrente.

1- Il pianeta si è lasciato dietro le spalle, nel tempo, lo scenario internazionale della seconda guerra mondiale, quello della decolonizzazione e quello della guerra fredda. Rispetto a tali epoche storiche, viviamo oggi in un periodo relativamente pacifico ed in mondo in rapida trasformazione strutturale; ma solcato da numerosi pericoli, e da paure collettive di cui si è divenuti sempre più consapevoli.

La questione della sicurezza internazionale ha cambiato natura. Insieme a conflitti tradizionali combattuti da forze armate regolari, abbiamo ora, generalmente, una conflittualità frastagliata, spesso dispersa su grandi estensioni territoriali, che non è facile decifrare. Inoltre, a meno di interventi collettivi energici, sempre più consapevoli, gli attuali squilibri (politici, economici, finanziari, militari ecc.) del sistema mondiale potrebbero aggravare tale situazione, già di per sé precaria e fragile.

- A parte le guerre di cui si parla (Iraq, Afghanistan, Georgia ecc.), esistono guerre dimenticate e guerre di guerriglia (forse una sessantina, di cui una metà in Africa), milizie armate pronte all'uso e conflitti violenti endemici molto numerosi che insanguinano in mondo. Inoltre, tendenze ancora più aspre (ai crimini di guerra, alla pulizia etnica, al genocidio) di tanto in tanto si ripresentano drammaticamente sulla scena internazionale.

- Esistono, d'altra parte, zone in cui il sistema statale si è disgregato, ha perso la capacità di ordinare e proteggere la società, ed è regredito verso forme di funzionamento premoderne.

Sono zone in cui il problema della sicurezza, dell'ordine pubblico e dell'incolumità personale è acutissimo.

- Esiste, poi, la realtà inumana di intere popolazioni che hanno dovuto abbandonare il loro focolare e che si addensano in campi profughi precari, assistiti con crescente difficoltà dalla comunità internazionale.

- Esiste, infine, una condizione di indigenza e di degrado in cui vive una parte importante della popolazione mondiale (da uno a due miliardi, a seconda delle valutazioni) che per venir combattuta richiede indubbiamente un miglioramento delle condizioni di sicurezza in cui essa opera.

- Tanti problemi di cui spesso ci occupiamo vanno compresi tenendo presente questo sfondo assai serio che bisognerebbe riuscire ad affrontare in modo consapevole. Si pensi alla proliferazione ed al traffico delle armi (comprese quelle di distruzione di massa). Si pensi alla pirateria (che ha rialzato la testa nel corno d'Africa, come in Indonesia e nelle Filippine), al crimine organizzato (che usa zone di guerriglia e di scarso controllo statale per il rifornimento della droga), al terrorismo (che, in forma strutturata, si annida in primo luogo in zone remote), ai soldati bambini, all'infanzia abbandonata, alla contraffazione, al lavoro minorile, pericoloso, nero; agli incontenibili flussi migratori ecc. Senza parlare poi delle epidemie, delle pandemie, dei disastri naturali, delle emergenze climatiche (siccità, inondazioni, tifoni) che spesso colpiscono più duramente le popolazioni laddove la sicurezza è, di fatto, evanescente.

2- La Carta istitutiva delle Nazioni Unite parla della necessità di salvare le generazioni future dal dramma della guerra. In una situazione diversa, il problema si ripropone oggi per la mancanza di sicurezza, e per la necessità di fornirla da parte della comunità internazionale. Si ripropone come bisogno di architettare una politica in grado di tenere sotto controllo ansie e paure, tendenze al panico e all'irrazionalità; per promuovere, invece, un vivere collettivo sereno, ragionevole ed ordinato.

Si tratta, innanzitutto, di rafforzare le istituzioni internazionali preposte, di superare il loro settorialismo (che spesso diventa cieco di fronte ad esigenze più generali) e di fornir loro nuovo compiti, adeguati al fine da perseguire.

A tal proposito, è necessario valorizzare ciò che ha dato finora buoni risultati (missioni di peacekeeping, cooperazione, aiuti internazionali); ma anche di modificare la logica dell'intervento. In particolare, è necessario superare lo schema tipico della donazione e del rapporto specializzato tra ente donatore ed autorità riceventi che generalmente non tiene conto del rischio sicurezza, per accedere, invece, ad un punto di vista più ampio, in

grado di integrare problemi di sviluppo e di ordine pubblico, rispetto a situazioni concretamente rilevate sul terreno - nell'ambito di una politica coerente che si riferisca, talvolta, a gruppi di paesi ed a problemi di "legge ed ordine" più vasti.

In altre parole, il programma della riduzione della povertà del millennio appena iniziato non può fare a meno di una politica di sicurezza collettiva; mentre questa, a sua volta, può trarre linfa vitale da un impegno serio per aggredire la miseria. E' necessario dare alla sicurezza delle popolazioni uno spazio significativo nella problematica stessa dello sviluppo (materiale, istituzionale, formativo, di capacity building, di creazione di fiducia, di partecipazione democratica).

A tal fine, ogni sforzo è, evidentemente, benvenuto. Da quelli delle popolazioni e delle autorità locali che vanno compresi e valorizzati con sistematicità, a quelli privati. E' necessario porre l'accento sulla complementarietà tra l'iniziativa locale e l'intervento internazionale. Incoraggiare le forme di collaborazione regionale per potenziare la sicurezza in loco, accanto alla crescita delle comunicazioni e dei rapporti economici e finanziari. Utilizzare a tal fine le reti interattive preesistenti e favorire la nascita di nuove reti. Promuovere responsabilità, affidabilità, trasparenza, merito sollecitudine nei riguardi della popolazione nelle organizzazioni internazionali e nelle reti locali, formali ed informali. Dotarsi di margini di sicurezza ed utilizzare l'esperienza trascorsa per preparare adeguatamente ogni tipo di evenienza – tramite valutazioni oggettive, costi delle alternative disponibili, priorità, selezione degli interventi ecc. Abbinare la prevenzione all'intervento, l'assistenza allo sviluppo all'aiuto in una logica di armonizzazione. Campagne di successo, come quelle per la riduzione dei prezzi dei medicinali nelle aree a rischio, a favore del micro-credito per la nascita della piccola imprenditorialità soprattutto femminile, o per fornire a ciascun bambino un computer non sono solo importanti in quanto tali: servono anche a creare gradualmente una coscienza civile mondiale – quella per l'appunto di cui si avverte sempre più l'esigenza. Star internazionali, donors compassionevoli e rock-band di successo hanno da tempo compreso tale esigenza (ed hanno deciso, legittimamente, di utilizzarla ai propri fini).

3- Naturalmente, non vi è ragione di nascondere le difficoltà evidenti che potrebbe incontrare il punto di vista che qui si propone. Nel dopoguerra le istituzioni internazionali sono state modellate, in larga misura, dagli Stati Uniti e dai paesi occidentali. Per rispondere alle esigenze appena espresse in una situazione di grande

cambiamento, come quella in cui viviamo, tali istituzioni dovrebbero evolvere in modi e forme nuove, sulla base di un consenso collettivo che è tutto da costruire.

Il declino storico degli Stati Uniti non ha certo ridotto la loro “presa” sui funzionamenti correnti. Al contrario, le politica “unilateralista” dell’Amministrazione uscente e la richiesta di legare il finanziamento delle agenzie internazionali (quello degli Usa è un quarto del totale ONU) al rendimento della spesa in termini di interessi nazionali (dottrina Bolton) hanno avuto indubbiamente un certo impatto. Dall’altra parte, se ciò non venisse rapidamente modificato, come parte di una revisione generale delle politiche occidentali, l’insofferenza crescente di mezzo mondo potrebbe preludere allo sviluppo di nuove, gravi tensioni.

Da qui l’esigenza di una nuova politica che riesca a disinnescare le preoccupazioni degli uni e degli altri, tenendo presenti le reciproche speranze, attese, aspirazioni (ed idiosincrasie) che spesso riflettono le condizioni di partenza delle diverse *dramatis personae*. (Lo stesso termine sicurezza acquista valenza differente in contesti diversi e conduce a conclusioni contrapposte: si pensi alla sindrome del “terrorista dietro l’angolo”, rispetto alla pretesa della non interferenza assoluta).

Sarebbe allora necessario architettare una politica che creasse gradualmente nuovi spazi di governance per “tutti quanti”, a partire dai paesi emergenti (Brics et al.)- in grado di riflettere in qualche modo il cambiamento dei rapporti di forza (e, nello stesso tempo, di coinvolgere nella gestione corrente di questo tipo di affari mondiali paesi che ne sono tradizionalmente lontani).

Sarebbe necessaria una politica che puntasse all’obiettivo di una maggiore sicurezza planetaria, riorganizzasse sistematicamente le agenzie internazionali distinguendo il grano dal loglio, secondo una logica di valorizzazione efficace/efficiente; coinvolgesse approfonditamente le forze locali; accendesse nell’animo di milioni di persone la speranza del cambiamento; mobilitasse per gradi le immense energie potenziali corrispondenti all’obiettivo; indicasse nuovi orizzonti, ad un tempo ideali e concreti, all’umana avventura.

Infine, sarebbe necessario interrogarsi su cosa potremmo fare noi, come popolo. Come potremmo avviarci in questa direzione partendo dalla situazione in cui ci troviamo, nella nostra realtà euro mediterranea – con le nostre forze culturali e politiche di governo

(locali e nazionali) e di opposizione; facendo tesoro delle esperienze trascorse, ed aprendo l'animo alle prospettive future...