

AGENDA 2010/AMBIENTE

Alla Borsa del mondo pulito



di **Guido Tabellini**

Come governare la globalizzazione in un mondo di nazioni sovrane? È questo il dilemma centrale che ha contraddistinto il decennio che si sta chiudendo, e che condizionerà anche il prossimo. Da un lato, si impongono problemi sempre più urgenti che possono essere affrontati solo su scala globale, dal clima, alla finanza, alle risorse energetiche, ai flussi migratori. Dall'altro, vi è una capacità di governo quasi esclusivamente basata sul principio della sovranità nazionale: le istituzioni sovranazionali non hanno la legittimità, le risorse, gli strumenti, per affrontare le sfide globali, e così sarà ancora per molti anni. Come affrontare il dilemma?

Con riferimento alla sfida del clima, è istruttivo confrontare il fallimento del vertice di Copenhagen con il successo ottenuto negli anni dalla Wto nel disciplinare il commercio internazionale. Anche la nascita del Gatt, il predecessore della Wto, non fu facile. Essa fu preceduta, negli anni 20, da numerosi e inutili tentativi di rimuovere gli ostacoli al commercio internazionale attraverso negoziati multilaterali. In seguito a questi ripetuti fallimenti, negli anni 30 gli Stati Uniti cambiarono impostazione.

Continua ► pagina 2

► Continua da pagina 1

Aniché inseguire accordi multilaterali, essi avviarono accordi bilaterali con singoli paesi, pronti però ad applicare le stesse condizioni anche ad altre nazioni con cui avessero stipulato accordi bilaterali successivi (la cosiddetta clausola Mfn di non-discriminazione). Solo alla fine della Seconda guerra mondiale, dopo 29 accordi bilaterali con altrettanti paesi, gli Stati Uniti cercarono un accordo multilaterale. Fu così che nel 1947 nacque il Gatt. Da allora, i paesi membri del Gatt/Wto sono passati da 23 a circa 150.

Il fallimento di Copenhagen suggerisce di seguire una strada analoga anche per gli accordi sul clima. Poiché il tempo è un fattore importante, anziché sperarlo a inseguire improbabili accordi multilaterali, i paesi più avanzati dovrebbero subito rinforzare ulteriormente il controllo delle emissioni sulla base di decisioni unilaterali o partendo da accordi tra piccoli gruppi di paesi, cercando poi di estendere gli accordi anche ad altri.

Vi sono tuttavia alcune differenze cru-

ciali tra la tutela del clima e il commercio internazionale. Gli accordi commerciali riguardano gli scambi tra due paesi, cioè hanno natura principalmente bilaterale, mentre le esternalità ambientali sono globali, cioè riguardano tutto il mondo. Inoltre, un paese terzo escluso da accordi commerciali ha interesse ad aggregarsi per evitare l'autarchia, mentre per l'ambiente vale l'opposto: l'incentivo di un singolo paese a ridurre l'inquinamento mondiale è indebolito se altri paesi contengono le emissioni. Infine, e soprattutto, il commercio internazionale può vanificare o addirittura invertire gli effetti globali di politiche unilaterali di controllo delle emissioni. Se l'Unione Europea adotta unilateralmente una politica di controllo più severo delle emissioni, la produzione di beni ad alto uso di energia si sposta là dove il prezzo dei fattori inquinanti è più basso - tipicamente i paesi in via di sviluppo. Ciò vanifica l'effetto delle politiche europee, ed è addirittura controproducente se i paesi in via di sviluppo usano tecnologie molto più inquinanti rispetto all'Europa, come di fatto accade - a questo proposito Daniel Gros (Ceps, Bruxelles) stima che un incremento marginale delle esportazioni cinesi incorpori una quantità di emissioni di anidride carbonica quattro volte superiore alle esportazioni europee.

Queste considerazioni suggeriscono che è essenziale affiancare la politica commerciale alle politiche di salvaguardia del clima e dell'ambiente. In assenza di accordi multilaterali, la riduzione unilaterale delle emissioni dovrebbe essere accompagnata da una "tariffa sull'anidride carbonica", cioè una tariffa sul contenuto inquinante delle importazioni. La tariffa sarebbe alto il prezzo domestico dei beni ad alto uso di energia, scoraggiandone la domanda e quindi la produzione a livello mondiale. Per ragioni di equità, oltre che di opportunità politica, i proventi della tariffa dovrebbero essere devoluti ai paesi in via di sviluppo che adottano provvedimenti per ridurre le emissioni. Una politica di questo tipo (controllo delle emissioni domestiche accompagnato da una tariffa sull'anidride carbonica i cui proventi vanno ai paesi in via di sviluppo) può essere adottata unilateralmente, ma sarebbe ancora più efficace se fosse il frutto di accordi bilaterali tra Stati Uniti e Ue.

L'adozione di una tariffa sull'anidride carbonica è stata suggerita da esponenti politici negli Stati Uniti e in Europa, tra cui il presidente Sarkozy in Francia, con l'argomento che occorre difendere la competitività delle industrie nazionali ad alto uso di energia. In realtà, dal punto di vista del benessere globale, la vera ragione per una tariffa sull'anidride carbonica è che essa serve a ridurre le emissioni globali e induce i paesi recalcitranti ad adottare tecnologie meno inquinanti. Tuttavia, le ragioni adottate dai politici sono

istruttive, perché illustrano un'altra lezione importante della Wto. L'attuazione delle regole sul commercio internazionale si regge sulla minaccia di ritorsione nei confronti dei paesi che violano gli accordi. La minaccia è credibile perché è nell'interesse dei produttori nei paesi che subiscono la violazione. Più o meno lo stesso accade con la tariffa sull'anidride carbonica: grazie alle pressioni delle industrie nazionali, gli incentivi dei governi sono allineati con la salvaguardia del clima mondiale.

La principale obiezione nei confronti di una tariffa sull'anidride carbonica è il rischio di scatenare una guerra commerciale. Sebbene il rischio non vada sottovalutato, tuttavia, anche in questo caso la Wto può venire in soccorso. L'articolo 20 della Wto infatti già consente esenzioni dagli accordi commerciali vigenti se lo scopo è proteggere una risorsa naturale globale.

La Wto è probabilmente l'istituzione sovranazionale mondiale di maggior successo. Anziché ripartire da zero con un approccio multilaterale alle politiche di cooperazione sul clima, è meglio imparare le lezioni della storia, e sfruttare le regole e l'impostazione della Wto per fare sì che il commercio internazionale diventi un alleato anziché un ostacolo nella salvaguardia del clima mondiale.

Guido Tabellini

© RIPRODUZIONE RISERVATA

2

Il Sole 24 Ore
Domenica 27 Dicembre 2009 - N. 35

AGENDA 2010
I PROBLEMI E LE AZIONI

Dopo Copenhagen. Se la Ue adotta controlli severi, la produzione si sposta nei paesi poveri

L'esempio Wto. L'attuazione delle regole si regge sulla minaccia di ritorsione

Alla Borsa del mondo pulito

L'esperienza del commercio internazionale può aiutare nella salvaguardia dell'ambiente

IL MONDO CHE VERRÀ

☛ Sul Sole 24 Ore di giovedì 24 dicembre ha preso il via la pubblicazione di una serie d'interventi che provano a disegnare le coordinate politiche ed economiche del 2010. Sono una riflessione sui paesi emergenti, sulla globalizzazione, sul ruolo dell'Europa, sulla finanza sostenibile, sulla situazione in Medio Oriente.

