

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

L'evoluzione della *governance* economica alla luce della crisi e l'impatto sulle relazioni internazionali

Giugno 2010

Rapporti

A cura di Franco Bruni (ISPI e Università Bocconi di Milano)

Con contributi di Carlo Altomonte (ISPI e Università Bocconi di Milano), Alberto Martinelli (ISPI e Università degli Studi di Milano), Giorgio Sacerdoti (Università Bocconi di Milano), Lucia Tajoli (ISPI e Politecnico di Milano)

Indice

Gli autori p. 3

Executive Summary » 5

PARTE PRIMA: I TERMINI DEL PROBLEMA, *Franco Bruni*

1. La crisi finanziaria globale come crisi di governance.....	» 9
2. Le cabine di regia della cooperazione internazionale.....	» 15
3. Le istituzioni e l'agenda per la governance globale	» 21
3.1 Le politiche macro-monetary.....	» 22
3.2 La regolazione del commercio internazionale.....	» 26
3.3 La regolamentazione e la vigilanza finanziarie	» 29
4. L'interesse dell'Europa e dell'Italia	» 32
Note e riferimenti bibliografici	» 40

PARTE SECONDA: APPROFONDIMENTI

Il concetto di governance e la sua applicazione, <i>Alberto Martinelli</i>	» 44
1. Il concetto di governance.....	» 45
2. Le caratteristiche della governance	» 46
Note e riferimenti bibliografici	» 51

L'ipotesi di riforma del Wto: prospettive e scenari, <i>Giorgio Sacerdoti</i>	» 53
1. Il Wto nel quadro delle istituzioni multilaterali e la crisi del 2008-2009	» 54
2. L'ambito degli accordi commerciali del Wto e i loro principi	» 54
3. La <i>membership</i> del Wto e l'ammissione di nuovi membri.....	» 56
4. Struttura e <i>decision-making</i> nel Wto: un modello originale.....	» 57
5. Il sistema di soluzione delle controversie commerciali come elemento chiave del Wto	» 59
6. Le esigenze di riforma nell'attuale contesto dell'economia globale	» 60
Note e riferimenti bibliografici	» 62

Crisi economica internazionale e commercio mondiale, Lucia Tajoli.....	p. 63
1. La forte caduta degli scambi internazionali.....	» 64
2. Il ritorno del protezionismo nel commercio globale?.....	» 65
3. Modifiche nei livelli di esportazione e nelle quote di mercato di aree e paesi	» 67
4. Il crescente peso dei paesi emergenti sul Pil mondiale	» 71
Note e riferimenti bibliografici	» 74
L'Italia e l'Uem: costi e opportunità, Carlo Altomonte	» 76
1. I benefici prima della crisi: la stabilità	» 77
2. I costi per l'Italia prima della crisi: l'aggiustamento di finanza pubblica e la crescita.....	» 77
3. L'Europa tra la crisi del credito e quella del debito	» 80
4. Più Unione europea o nessuna Unione	» 82
Note e riferimenti bibliografici	» 84

Gli autori

Franco Bruni: vicepresidente e direttore del comitato scientifico dell'ISPI, le sue principali aree d'interesse scientifico sono le politiche monetarie, la regolamentazione bancaria e finanziaria, il sistema finanziario internazionale e l'integrazione economica e finanziaria europea. È professore ordinario di Teoria e politica monetaria internazionale presso l'Università Bocconi di Milano e ha collaborato a gruppi di studio sul sistema creditizio in sede ministeriale e parlamentare.

Carlo Altomonte: esperto di politica economica europea, è Associate Senior Research Fellow dell'ISPI e docente presso l'Università Bocconi di Milano. È inoltre consulente presso la Commissione europea, il Parlamento europeo e la Division of Transnational Corporations dell'Unctad (Onu - Ginevra)

Alberto Martinelli: docente di Globalizzazione e relazioni transatlantiche presso l'ISPI, è anche membro del comitato editoriale della rivista dell'Istituto. È professore ordinario di Scienza della politica all'Università degli Studi di Milano, di cui è stato preside.

Giorgio Sacerdoti: professore ordinario di Diritto internazionale presso l'Università Bocconi di Milano, è stato anche docente presso l'ISPI. Già vicepresidente del Comitato Ocse sulla lotta alla corruzione internazionale (1989-2001) e membro dell'Organo di Appello dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (2001-2009).

Lucia Tajoli: esperta di commercio internazionale e integrazione economica tra paesi, è Associate Senior Research Fellow dell'ISPI e docente presso il Politecnico e l'Università Bocconi di Milano. È inoltre membro del Comitato Editoriale del Rapporto Annuale dell'Istituto nazionale per il Commercio Estero.

Executive Summary

1. La crisi finanziaria globale come crisi di governance

Le cause della crisi finanziaria mondiale sono molte e diverse ma, alle radici, vi è un'articolazione del potere delle politiche economiche che non riflette più l'articolazione dei problemi che esse vogliono gestire. **Si è troppo a lungo sottostimata la necessità di una dimensione sovranazionale delle decisioni** e si è sbagliato a non governare di più insieme, in vari campi: dalle politiche monetarie a quelle per riequilibrare le bilance dei pagamenti, a quelle per regolare e vigilare le banche e i mercati finanziari. Quanto più la crisi avanza e si trasforma, tanto più si scoprono politiche per le quali occorrerebbe una governance sovranazionale, come quelle che oggi devono affrontare la disoccupazione o i debiti pubblici.

Il bisogno di sovranazionalità nasce dalle interdipendenze create dalla globalizzazione, con il volume degli scambi di beni e servizi e dei flussi internazionali di capitali cresciuto di circa 25 volte negli ultimi tre decenni. Le interdipendenze creano un insieme che vale più della somma delle sue componenti, ovvero un interesse a governare pensando a tutelare gli interessi "collettivi" e non i diversi interessi nazionali.

Nel complesso, **i vertici politici dei paesi mostrano consapevolezza di questi crescenti interessi collettivi, ma avvertono la carenza di strumentazione istituzionale per perseguirli**, cioè la carenza di forme adatte di "governance" globale. **Le opinioni pubbliche (soprattutto occidentali) paiono invece meno sintonizzate con la natura del problema** e vivono la globalizzazione con un certo grado di ostilità e paura. **La crisi di governance ha dunque anche una dimensione culturale**: l'agenda della politica deve far spazio ad azioni che arricchiscano la consapevolezza delle persone circa l'esigenza di cambiare l'organizzazione dei poteri in funzione di una globalizzazione ordinata, accettabile e ben governata. L'alternativa non è un arresto indolore del processo di integrazione internazionale, che ha una forza travolgente, ma solo un suo freno disordinato, costoso per lo sviluppo e pericoloso per la pacifica convivenza mondiale.

2. Le cabine di regia della cooperazione internazionale

La governance sovranazionale ha bisogno di una regia. Il coordinamento globale non può più risultare automaticamente dall'iniziativa di un paese leader indiscusso. **Senza un leader la regia può essere solo multilaterale.**

Il rilievo dei fattori finanziari nella crisi e il fatto che questa sia scoppiata nel cuore dei paesi più sviluppati, potrebbe suggerire una **cabina di regia ristretta ed omogenea come il G7**. Ma una soluzione del genere ha diversi motivi di debolezza. In primo luogo, il peso dei paesi membri sul totale dell'economia mondiale è in via di rilevante riduzione: c'è un problema di rappresentatività. In secondo luogo, il fatto che la crisi abbia avuto origine nel settore finanziario, non favorisce una regia affidata ai paesi dove l'industria finanziaria è più sviluppata. In terzo luogo, il G7 contiene il paese di gran lunga maggior debitore del mondo, gli Usa, mentre esclude i grandi creditori, come la

Cina o i paesi produttori di petrolio. Infine, l'apparente omogeneità del G7 non può nascondere le divergenze transatlantiche, né il fatto che la presenza dell'Ue non riesce a evitare che i membri europei siano numerosi e troppo divisi.

È stato allora naturale **scegliere come cabina di regia il G20**, che esiste da più di un decennio, è stato creato proprio per fronteggiare una precedente crisi finanziaria internazionale (quella degli anni Novanta), rappresenta il 90% del Pil globale, l'80% del commercio internazionale e due terzi della popolazione del mondo. Il G20 di Pittsburgh, nel settembre del 2009, ha sancito formalmente il proprio subentro al G7 (o G8) come principale foro per la cooperazione economica internazionale.

La regia della governance globale ha una dimensione politica e una tecnica, fra le quali occorre stabilire un rapporto ottimale. La regia tecnica va affidata ad agenzie indipendenti ed effettivamente sovranazionali. La loro iniziativa può facilitare l'accordo politico di una cabina di regia politica molto allargata e diversificata come il G20. Ma il loro mandato, i loro obiettivi, gli strumenti che possono utilizzare, vanno stabiliti con chiarezza e in modo adatto a dare alla loro iniziativa l'efficacia necessaria per sottoporre provvedimenti adeguati all'approvazione del tavolo politico.

3. Le istituzioni e l'agenda per la governance globale

La convivenza di un livello politico e di un livello tecnico nella governance globale è uno degli aspetti di quella che viene chiamata "**governance multilivello**", che non consiste solo di comando accentrato e gerarchico ma si articola in cooperazioni fra autorità nazionali e internazionali, regionali e locali, private e pubbliche, operatori individuali e associati, burocrazie, gruppi di studio e di opinione. Se la regia è efficiente, la governance multilivello è la soluzione per un governo sovranazionale pragmatico e flessibile.

Oltre che multilivello, **la governance economica globale deve essere anche "multidimensionale"**, cioè combinare insieme ambiti diversi e relativamente autonomi di attività. La mappa della multidimensionalità è vasta e complessa, ma tre suoi comparti spiccano per il rilievo che hanno e per la loro connessione con i principali problemi di cooperazione internazionale che la crisi economica globale ha messo in luce.

- ✓ Il primo comparto è quello delle **politiche macro-monetarie**. In esso devono trovare collocazione soprattutto le azioni necessarie per preservare un sufficiente grado di equilibrio delle bilance dei pagamenti, per dar forma a un regime di tassi di cambio abbastanza stabile e per realizzare un coordinamento strategico delle politiche monetarie in grado di assicurare la stabilità dei prezzi e dei mercati finanziari. Ciò potrebbe aver luogo, sotto la regia politica del G20, con l'azione tecnica del Fondo monetario internazionale (Fmi). Ma perché il Fmi sia in grado di servire a questo scopo ne va rivista la missione, la governance e la gamma di strumenti a disposizione. **La riforma del Fmi è urgente e la prima mossa per farla spetta all'Europa**, che in esso è presente con troppi rappresentanti e troppi diritti di voto, anche se esercitati in modo diviso e inefficace. L'Europa deve essere rappresentata in modo unitario e lasciare parte dei suoi voti ai paesi emergenti, il cui potere deve accrescersi significativamente.

- ✓ Il secondo comparto è la **regolazione del commercio internazionale**. Quello commerciale è il più antico dei problemi della governance economica mondiale. C'è un vasto consenso sul principio della bontà del libero commercio, così come sui limiti del principio stesso. Attualmente la governance del commercio internazionale è affidata alla World Trade Organisation (Wto). Si tratta di un'organizzazione intergovernativa, completamente multilaterale, tendenzialmente consensuale, flessibile e dotata di un pregevole sistema negoziale, arbitrale e giudiziario. **Le rilevanti esigenze di rafforzamento e riforma della governance del commercio internazionale vanno coordinati dalla regia politica del G20 ma non paiono richiedere cambiamenti di fondo nel Wto.**
- ✓ Il terzo comparto di estremo rilievo nella governance economica mondiale è quello della **regolamentazione e vigilanza finanziarie**. In questo campo l'agenda delle riforme necessarie è molto vasta e i progressi sono urgentissimi perché, a fronte di un'integrazione finanziaria mondiale molto spinta, i poteri sono ancora praticamente tutti a livello nazionale: questa è stata forse la ragione principale della crisi. La regia scelta dalla comunità internazionale sembra comunque promettente. Essa prevede un forte **impegno politico del G20** e un crescente irrobustimento dell'agenzia tecnica individuata per questo comparto di cooperazione: il **Financial Stability Board**. Per l'importanza della sua finanza, è poi cruciale che l'Unione europea avanzi rapidamente nell'accentrare le sue autorità di regolamentazione e vigilanza.

4. L'interesse dell'Europa e dell'Italia

La buona governance è un "bene pubblico" globale e quindi anche europeo e nazionale. Ma l'interesse dell'Europa e dei suoi stati per una buona governance economica mondiale **ha anche una natura più "privata" e diretta.** L'Ue può trovare nei progressi della governance globale uno **stimolo ad accelerare la propria unità politico-economica**, su tanti fronti, come il completamento del mercato unico e la creazione di una politica di bilancio comune. D'altra parte, l'accelerazione dell'integrazione e dell'unità politica-economia europea è una condizione quasi indispensabile per riformare in modo adeguato la governance economica globale: **senza un'azione europea unitaria e coerente, la ricerca di cooperazione globale diviene più difficile, debole e confusa.**

Il rafforzamento della governance economica europea e globale è parte integrante dell'"interesse nazionale" italiano. L'Italia è fra i paesi con meno ragioni per il mantenimento di atteggiamenti nazionalistici: può svilupparsi solo accentuando la complementarietà della sua economia con l'Europa e il mondo. L'"apertura" dell'economia italiana, in tutti i sensi, è il motore principale del suo sviluppo. **La politica estera dell'Italia deve diventare soprattutto contributo cooperativo al progresso della governance multilivello europea e globale.**

La governance economica nazionale italiana deve allocare bene le risorse e produrre con efficienza; inoltre deve saper sfumare i propri confini per dare un contributo senza bandiera alla governance internazionale.

PARTE PRIMA

I TERMINI DEL PROBLEMA

di Franco Bruni

1. La crisi finanziaria globale come crisi di governance¹

«La dinamica della storia consiste nella ricerca – in gran parte priva di guida, spesso travagliata ma inesorabile – di una distribuzione ottimale del potere in un contesto dove gli uomini si trovano uniti in gruppi sempre più ampi e legati più da interessi collettivi che da identità di stampo tribale. Una distribuzione che richiede coerenza fra l'estensione di ogni livello di governo e quella del “bene collettivo” a esso affidato, sia esso il giardino pubblico di una città, l'amministrazione della giustizia in uno stato o il clima del pianeta»².

Le cause della crisi finanziaria mondiale sono molte e diverse, ma si può sostenere che alle radici vi sia **un'articolazione del potere delle politiche economiche che non riflette più l'articolazione dei problemi che esse vogliono gestire**. Esempio clamoroso è quello della regolazione e della vigilanza finanziaria, che sono condotte in modi diversi in diversi paesi, nonostante fra di essi vi sia un'intensa circolazione di moneta, credito, attività e servizi finanziari. In altri termini: la stabilità finanziaria è un bene globale, con i destini dei mercati nazionali profondamente interconnessi, mentre i poteri per perseguirla sono disegnati ed esercitati a livello nazionale. Ma il problema non è molto diverso per la politica industriale o fiscale o ambientale nei confronti delle grandi imprese multinazionali che travalicano i confini degli stati e tendono a limitarne le capacità di governo; così come non è diverso per la politica nei confronti dell'inflazione, che è sempre più un fenomeno con radici nell'equilibrio fra domanda e offerta globali, né per quella, per esempio, che mira all'efficienza del trasporto aereo; e così via. Quindi più la crisi avanza e si trasforma, tanto più si scoprono politiche per le quali si è troppo a lungo sottostimata la necessità di una dimensione sovranazionale, come quella che oggi devono affrontare la disoccupazione o i debiti pubblici.

Alla radice di questo bisogno di sovranazionalità sta soprattutto **l'intensità delle interdipendenze create dalla globalizzazione**. Il volume del commercio internazionale, il valore degli investimenti diretti internazionali e i flussi finanziari che a vario titolo attraversano le frontiere nazionali sono aumentati a tassi medi superiori al 10% all'anno per tre decenni, durante i quali la loro misura è aumentata di circa 25 volte. L'integrazione economica mondiale è dunque cresciuta in modo tale da travolgere i modelli di convivenza con i quali era prima compatibile. La crisi attuale è stata in larga parte dovuta alla lentezza con cui tali modelli e le loro regole sono stati adattati al cambiamento del mondo.

Per gestire la crisi attuale e rendere meno probabili crisi future, occorrono perciò nuove forme di organizzazione delle decisioni di politica economica (“governance economica”). **Il ruolo dello stato nazionale cambia e diventa essenziale lo “smistamento” dei suoi poteri verso livelli di decisione sia subnazionali che sovranazionali**. Il fatto che questo sia il centro del problema permette di comprenderne anche l'estrema difficoltà: tale consapevolezza da parte dell'opinione pubblica, dei poteri legislativi ed esecutivi, delle burocrazie, delle classi dirigenti private e pubbliche rappresenta un primo importante passo per superare questo problema. Se così non fosse, il disorientamento della crisi non potrebbe che generare particolarismi, chiusure, reazioni conservatrici e, in definitiva, un contesto socio-politico ancora più inadatto ad affrontare il cuore del problema, che, in un circolo vizioso, diviene ancor più grave e fa regredire l'economia e l'intera società.

L'avvio della crisi finanziaria, nel 2007, avvenne su un terreno reso ormai infertile dalla mancanza di coordinamento macroeconomico. Le **politiche monetarie** eccessivamente espansive avevano generato credito e liquidità abbondanti e convenienti e ciò stimolava impieghi del denaro disattenti ai rischi (quello che in economia si indica con le espressioni "moral hazard" e "adverse selection"), oltre a incoraggiare ritmi insostenibili di consumo e di indebitamento pubblico e privato. La crescita – molto accelerata e diffusa in tutto il mondo nei 10-15 anni precedenti la crisi – del **grado di indebitamento di tutti i tipi di soggetti** economici (dalle banche alle altre imprese finanziarie e non finanziarie – spesso impegnate, attraverso il credito sovrabbondante, in operazioni di fusione e acquisizione frettolose e con un rischio mal valutato o quanto meno sottostimato – alle famiglie, ai governi locali, a quelli nazionali) emergeva progressivamente come il problema centrale della crisi. Ingenti squilibri si verificavano inoltre nelle **bilance dei pagamenti** con l'estero di diversi paesi, grandi e piccoli: il più preoccupante era quello che opponeva un deficit eccessivo e crescente degli Usa a un avanzo sempre più grande della Cina. La necessità di investire gli avanzi e di finanziare i deficit creava tensioni nell'intermediazione finanziaria internazionale e portava a concentrazioni eccessive di riserve ufficiali in alcuni paesi e al potenziale sviluppo di giganteschi "fondi sovrani", i cui investimenti avrebbero potuto generare tensioni e destabilizzazioni anche sul fronte politico.

È evidente come questi profili macroeconomici della situazione dalla quale è nata la crisi minacciassero un interesse collettivo, globale, alla stabilità e alla crescita sostenibile. Essi avrebbero perciò richiesto, già da almeno un decennio prima della crisi, un coordinamento delle politiche economiche mirato a tale interesse e gestito in sedi multilaterali autorevoli e dotate di strumenti di analisi e intervento adeguate. Le istituzioni internazionali esistenti non erano in grado di rispondere a questa esigenza e i paesi protagonisti della crescita globalizzata trascuravano il fatto che essa risultava da complesse interazioni sistemiche, la guardavano dal punto di vista dell'interesse nazionale, ne avvertivano la sfida competitiva più di quella che essa poneva alla capacità collettiva di monitoraggio e di regolazione. In altre parole, non sentivano abbastanza la necessità di curare con un'azione congiunta la salute del sistema economico mondiale nel suo complesso. La **carezza di governance macroeconomica globale** è stata dunque una delle radici della crisi.

Quanto alla **carezza di governance microeconomica**, si è accennato più sopra alla clamorosa mancanza di vigilanza finanziaria e di regole omogenee e unitarie in un mercato dei capitali sempre più integrato. Molti sottolineano le responsabilità dei comportamenti spregiudicati delle banche e degli investitori privati; in questo senso è **mancata anche la governance delle singole imprese finanziarie**. Ma le politiche pubbliche non possono basarsi sulla buona volontà e sulla spontanea correttezza dei comportamenti privati: la loro responsabilità è a monte, perché è compito dei regolatori finanziari indurre i privati e i mercati ad agire in modi compatibili con l'interesse collettivo. Sono loro, fra l'altro, che devono imporre i livelli minimi di qualità delle governance aziendali, a difesa degli azionisti, dei creditori, dei lavoratori e degli altri interessi sociali che gestioni aziendali fuori controllo possono compromettere. I regolatori si sono invece mossi in modo disattento e maldestro di fronte al prorompere di un'innovazione finanziaria travolgente e, soprattutto, non hanno unito le forze e le informazioni, non hanno omogeneizzato i controlli, non hanno concentrato i poteri in sedi sovranazionali

proprio quando l'intermediazione e la circolazione del credito e della finanza diventavano sempre più globali, con operatori capaci di approfittare, con loro vantaggio privato – molto grande anche se rischioso e precario – delle lacune e delle differenze delle regole e dei controlli nazionali.

Oltre a un coordinamento non efficace della propria vigilanza “in tempi normali”, le autorità nazionali sono state colte dalla crisi con strumenti inadatti a gestire situazioni eccezionali di stress. Dal 2008, questa **mancanza di metodi e poteri per gestire le crisi** è da molti vissuta come il problema più acuto e urgente. Questo è naturale, ma è bene tenere il problema del governo delle crisi distinto da quello – più generale e di lungo periodo – del governo dell'economia e della finanza quando le crisi non ci sono. D'altra parte proprio dalle carenze di quest'ultimo possono scaturire le crisi.

Uno degli aspetti della crisi internazionale che ha messo in maggiore evidenza l'importanza e la delicatezza degli interessi collettivi in gioco è il ruolo che ha avuto il commercio internazionale: la caduta degli scambi mondiali è stata di gran lunga più accentuata della caduta dell'attività economica³. Fra l'altro questo spiega come l'Italia, con un'economia fortemente dipendente dalle esportazioni, abbia risentito molto della crisi, nonostante il suo settore finanziario sia stato relativamente immune dai pericoli più gravi di illiquidità e insolvenza. **Negli ultimi decenni il commercio internazionale è infatti diventato, una rappresentazione sempre più evidente dell'interconnessione complessa delle economie nazionali e dell'inestricabilità dei loro interessi.** Gli scambi non vanno più semplicemente da paesi specializzati in alcuni prodotti a quelli dove avviene il loro utilizzo finale: ciascun prodotto nasce in diversi paesi con una segmentazione minuta; la disintegrazione delle filiere produttive sparge i semilavorati dappertutto, mentre il commercio li ricomponde con ragnatele che rispondono a logiche che vanno ben oltre i famosi vantaggi comparati, cioè l'esistenza di chiare economie di costo nel dissociare la localizzazione della produzione e dell'utilizzo. Le intricatissime ragnatele del commercio rispondono a strategie competitive, a logiche di diversificazione dei rischi industriali e commerciali, a esigenze di flessibilità, di prossimità ai mercati, a differenze fra le politiche industriali e persino fra le prospettive politico-culturali e sociali di diverse regioni del mondo. Sono ragnatele pronte a cambiare forma, a cogliere nuove occasioni per espandersi e affinarsi ulteriormente. Ma sono anche pronte a contrarsi, quando l'attività produttiva e la domanda di beni che sottendono entra in crisi. Tendono a crescere con un ritmo esponenziale molto superiore a quello dei Pil dei paesi che commerciano, ma collassano a una velocità altrettanto moltiplicata quando lo sviluppo delle produzioni mondiali inciampa e la domanda di beni si blocca. Sono la rappresentazione grafica dell'interdipendenza globale. Sono dunque anche un punto di sovrapposizione cruciale fra i flussi finanziari e quelli reali. Per sua natura il commercio internazionale comporta tempi e modi di pagamento più complessi di quello nazionale: è un'attività “ad alta intensità di credito” e particolarmente bisognosa di assistenza finanziaria, sovente sofisticata.

A saldare la logica del commercio e quella della finanza è **un intreccio di fiducia (un “bene collettivo” cruciale per l'economia globale)**. Fiducia, finanza e commercio cadono insieme, violentemente: è quello che è successo con la crisi internazionale dalla quale ancora stiamo esitando a uscire. Ma la caduta dovrebbe averci insegnato il valore dell'intreccio di produzioni, consumi, investimenti, capitali, relazioni, che sottendono lo sviluppo economico moderno: esso supera di molto la somma dei valori delle

produzioni delle economie nazionali. Esiste un **insieme che vale più delle sue componenti**: attorno a esso dovrebbe svilupparsi la consapevolezza che vi è un **interesse collettivo** – che è cosa diversa da un semplice interesse “comune”, cioè presente nell’interesse nazionale di più paesi – che si può solo **governare insieme**, non giustapponendo la cura di interessi nazionali ma badando al cuore di quelli sovranazionali.

In effetti i vertici delle classi dirigenti nazionali, durante la crisi, hanno mostrato di essere maggiormente consapevoli, anche se con qualche esitazione e ripensamento. Proprio con riferimento al commercio internazionale, subito un coro globale di proclami si è imposto perché si evitasse di far precipitare il mondo in un baratro di **protezionismo**, in una lotta di dazi, tariffe, quote, sussidi, nell’illusione di permettere a singoli paesi di sfuggire al danno collettivo, eludere la “tassa” della crisi comune. L’opportunismo protezionista è infatti solo capace di suscitare risposte difensive o ancor più aggressive, moltiplicando gli ostacoli al commercio e con essi i freni all’attività economica. La disastrosa esperienza della “grande crisi” fra le due guerre mondiali è stata più volte citata e si è davvero cercato di tenere a freno la reazione protezionistica. Tuttavia, mentre i vertici e le organizzazioni internazionali proclamavano il rifiuto del protezionismo, non poco di esso si è più o meno subdolamente⁴ infiltrato nelle politiche nazionali, sotto la pressione di settori, regioni e interessi particolarmente colpiti o, comunque, politicamente importanti. L’esempio dei sussidi all’industria automobilistica è il più famoso, ma a guidare la danza sono stati gli aiuti alle banche, per i quali alla retorica di un coordinamento globale sono corrisposte, nella realtà, politiche diverse che in alcuni casi hanno mostrato l’intenzione di favorire gli intermediari nazionali nella concorrenza internazionale ammalata di crisi e sfiducia.

Nel complesso però, non c’è dubbio che **la consapevolezza dell’interdipendenza e degli interessi collettivi è emersa nelle leadership dei paesi** che, fra l’altro, hanno messo molta enfasi anche nelle strategie di comunicazione, sui vertici dove la cooperazione globale si manifestava con più evidenza. L’organizzazione dei *summit* è stata anche l’occasione per riflettere sulla strumentazione istituzionale disponibile per affrontare questioni di interessi collettivi globali. Si è riflettuto sulle funzioni del G8, si è rafforzato il G20, ci si è interrogati sulle agenzie tecniche cui affidare l’esecuzione di decisioni collettive, rafforzando dunque il Financial Stability Forum (cambiato in Financial Stability Board), rifinanziando il Fmi, valorizzando il forum del Wto e domandandosi come meglio utilizzare istituzioni prestigiose come l’Ocse e la Banca dei regolamenti internazionali di Basilea. Dal canto suo l’Europa ha celebrato l’entrata in vigore del nuovo Trattato di Lisbona, anche se tra mille dubbi, qualche polemica e qualche evidente divergenza (in netto contrasto con un Trattato che intende invece rafforzare l’unità).

Ma nel suo insieme **la strumentazione istituzionale per il governo globale dell’economia è risultata disordinata e lungi dall’essere pienamente adeguata** sul piano dei poteri, dei mandati, degli strumenti. Si noti la mancanza di scrupoli con cui gli Usa mostrano in ogni occasione la sfiducia nell’esistenza di un interlocutore europeo unitario, la fatica e i risicati successi con cui il contenitore europeo, anche dopo la ratifica di Lisbona, cerca di portare a sintesi operativa gli approcci diversi a molti problemi dei suoi principali paesi membri, lo scomposto bilateralismo – del tutto superato – col quale avanza il dialogo economico fra Usa e Cina, passando continuamente dalla pro-

spettiva di un G2 superpotente a quella di un bisticcio inconcludente sul tasso di cambio fra yuan e dollaro.

Da una crisi di governance è emersa dunque una nuova, forte **esigenza di riflessione costruttiva e costitutiva sull'apparato della governance economica mondiale**. Anche per il suo intrecciarsi inevitabile con la questione della governance globale strettamente politica e con il grande problema storico-concettuale del futuro dello "stato nazionale", si tratta di un'esigenza difficile da soddisfare, che rimarrà a lungo nella comunità internazionale: i passi avanti saranno lenti e difficili e il dibattito, per quanto fertile, non potrà mai dirsi esaurito. È un dibattito al quale dobbiamo tutti prepararci, mettendo da parte le idee sbrigative e assicurandoci di andare al cuore dei problemi.

Se i vertici politici mostrano consapevolezza dei crescenti interessi collettivi globali ma avvertono la carenza di strumentazione istituzionale per perseguirli, **le opinioni pubbliche paiono meno sintonizzate con la natura dei problemi**. La globalizzazione è vissuta con crescente ostilità e gli sforzi di cooperazione internazionale dei leader sono visti con scetticismo. In parte ciò è forse conseguenza in molti paesi della carenza generale di fiducia nei confronti dei politici soprattutto quando questi operano in "lontani" contesti internazionali piuttosto che presso i livelli di governo più vicini ai cittadini; un processo questo che sta erodendo l'autorità e cambiando le funzioni dello stato. Anzi che apparire nella loro potenziale e preziosa complementarietà, che può fra l'altro esaltare le ridotte ma cruciali funzioni di coordinamento e snodo di poteri degli stati nazionali, **i due processi di devoluzione subnazionale e formazione di poteri sovranazionali vengono percepiti come ostili uno all'altro**: il localismo delle cose conosciute e omogenee contro la globalizzazione dove alberga l'ignoto e il diverso. Non mancano casi in cui si cavalchi addirittura l'equivoco, rendendo così più difficile la presa di coscienza dell'opinione pubblica circa l'emergere sempre più netto di legami di interesse collettivi sovranazionali.

Ma a prescindere da questi casi, bisogna riconoscere che è obiettivamente difficile far accettare la dimensione sovranazionale degli interessi e dei poteri ai cittadini. La cultura dello stato nazionale, ancorché non più antica di qualche secolo, ha radici molto profonde; in molti paesi essa è legata alla nobile tradizione di indipendenze conquistate a domini sovranazionali sradicati da interessi davvero collettivi e imparentati, più o meno direttamente, con fenomeni di sfruttamento di tipo coloniale. È più facile apprezzare autonomie ancor più ristrette che comprendere nuove interdipendenze allargate. Ed è indubbio che **i leader (che tali interdipendenze hanno da tempo compreso e vissuto) hanno prestato finora insufficiente attenzione ed energia a diffonderne la consapevolezza**, l'imprescindibilità, il valore economico e civile. Basti ricordare il caso europeo, dove è ben riconosciuto il fatto che la sensibilizzazione per la cittadinanza comunitaria è stata erroneamente trascurata dai politici, dagli amministratori, dagli operatori culturali, sia negli stati membri che nelle competenti sedi dell'Unione.

Di fronte a questioni dove è in gioco un interesse collettivo sovranazionale, chi guida, organizza, influenza il dibattito politico, dovrebbe saper staccare l'ancoraggio di parole e concetti dall'idea di interesse nazionale e condurre l'opinione pubblica a sentirsi immersa in **un intreccio di interessi** più allargato e complesso: un intreccio **che non è perseguito correttamente se ogni paese bada al suo impatto diretto sul proprio interesse**, perché il totale non è la somma delle parti; gli effetti di rimbalzo sono fittis-

simi ed è indispensabile **mirare direttamente e tutti insieme all'interesse collettivo**. È paradossale come la crisi internazionale mostri che tutto ciò non è stato riconosciuto in tempo – e ancora stenta a esserlo – per le questioni di stabilità finanziaria, dove l'intreccio sistemico dell'operare delle banche e dei mercati è rimasto sottovalutato e affidato a regolatori e vigilanti nazionali, nemmeno disposti a scambiarsi prontamente le informazioni cruciali per il monitoraggio della crisi multinazionale. È paradossale, perché nel caso dei mercati finanziari è di evidenza lampante l'intreccio delle economie e diseconomie esterne e l'interesse collettivo a vigilare con autorità sovranazionali su un flusso di denaro e servizi finanziari che, soprattutto dopo l'applicazione intensiva delle tecniche più avanzate di comunicazione informatica, non riconosce confini e li travalica continuamente, molto rapidamente, senza che nemmeno vi sia il tempo e il modo di prenderne nota. Ma è anche preoccupante: se è tanta l'esitazione a riconoscere gli interessi globalizzati dove sono evidentissimi, come nella finanza, dove essi risultano consistenti ma meno immediatamente visibili (dalle politiche fiscali a quelle industriali, dall'organizzazione del mercato del lavoro alle politiche della concorrenza) i progressi di consapevolezza e le azioni conseguenti rischiano di essere davvero troppo lenti.

Se la crisi è una crisi di governance, **la dimensione culturale del problema** non va dunque trascurata. L'agenda della politica deve far spazio ad azioni che arricchiscano la consapevolezza della gente circa le esigenze di cambiare l'organizzazione dei poteri in funzione di una globalizzazione ordinata, accettabile, ben governata. **L'alternativa non è un arresto indolore del processo d'integrazione internazionale**: esso ha una forza travolgente che sta nelle opportunità e nelle convenienze di milioni di persone, di innumerevoli intraprese economiche, nel formarsi automatico di economie e diseconomie esterne nella convivenza delle comunità, nel progredire delle tecniche e nella sempre sconfinante curiosità dell'evoluzione culturale. L'alternativa è solo un freno disordinato e temporaneo alla globalizzazione, una disunione degli uomini e dei traffici che li impoverisce e ne mette in pericolo interessi cruciali – fino a quelli della pace e della vita – riducendo anche la preziosa attenzione ai valori locali e all'articolazione locale dei poteri a una dispersione di energie in sterili comportamenti difensivi che rendono ogni località meno funzionale ai cerchi economici più allargati e perciò più povera di opportunità.

Il pericolo di tardare a comprendere l'evoluzione dell'articolazione su più livelli degli interessi collettivi e dunque rimandare il miglioramento della governance economica globale, sarebbe un pericolo grave anche se la crisi attuale non ci fosse, o se fosse meno diffusa, intensa, pervasiva. È il pericolo che abbiamo rischiato *prima* della crisi e che in essa si è a un certo punto sostanziato. In presenza della crisi il pericolo è ancor più grave: se la consapevolezza della conformazione degli interessi in gioco non viene aggiornata rapidamente e la questione della governance non viene aggredita in tempo con decisione, il rischio è che l'attenzione diverga ancor più dal problema rilevante, che il particolarismo impaurito avviti il mondo in una spirale di depressione e disintegrazione economica ancor più lunga e costosa. Ma la crisi non genera solo paure accecanti e pericolose: è anche uno stimolo pressante a guardare la realtà con più perspicacia e affrontare faticosi ripensamenti, difficili riorganizzazioni. La congiuntura economica e politica internazionale ha dunque **un effetto di apertura e cambiamento coraggioso accanto a quello di chiusura reazionaria e protettiva**. Per uscirne bene occorre che

il mondo si assicuri le opportune **cabine di regia**. La regia della globalizzazione è cruciale e la sua evoluzione tecnica e istituzionale è in corso con esiti, speriamo, virtuosi.

2. Le cabine di regia della cooperazione internazionale

Dall'estate del 2007 a quasi tutto il 2008 la crisi internazionale è stata considerata soprattutto per il suo profilo strettamente finanziario e si è cercato di curarla con provvedimenti finanziari immediati e con la messa in cantiere di nuove regole finanziarie per il futuro. L'aspetto delle regole *microeconomiche* per la *finanza* è prevalso sulla considerazione degli squilibri della macroeconomia *reale*, sulla preoccupazione per l'ammalarsi serissimo di quest'ultima, con problemi gravi anche per i mercati del lavoro, con conseguenze per i bilanci dei governi, con potenziali ricadute sul mondo della povertà e del sottosviluppo nonché sui promettenti decolli in corso in molti paesi e regioni emergenti, con richieste di aiuti e protezioni tendenzialmente ostili al proseguire della logica di fondo che la crescita mondiale aveva seguito nel ventennio precedente, quella della sempre più intensa globalizzazione. L'operazione mondiale anti-crisi ha avuto dunque **all'inizio una regia con peso prevalente sulle regole e gli interventi finanziari**. Anche perché, per "gestire" la crisi più che per prevenirla in futuro, c'era comunque urgentissimo bisogno di interventi finanziari (in aiuto alle banche e ai mercati). Quanto alle regole per il futuro, per loro natura il profilo tecnico di quelle finanziarie è complesso e la sua discussione e progettazione richiede competenze specifiche. È dunque indispensabile coinvolgere fin da subito, in prima linea, le **autorità tecniche** di vigilanza nazionali. Occorre, d'altra parte, che i provvedimenti tecnici si radichino in un **indirizzo politico** ben condiviso internazionalmente e che la politica si impegni direttamente nell'implementazione del disegno di ri-regolamentazione.

Il coordinamento globale non può crearsi automaticamente per l'iniziativa di un paese leader indiscusso, come è capitato in passato nella storia delle riforme e delle emergenze. L'unico leader immaginabile sono gli Usa ma l'importanza dell'economia statunitense, relativamente al totale dell'economia globale, sta da tempo gradualmente ridimensionandosi, con particolare riguardo al commercio internazionale, dove il prolungato e crescente disavanzo evidenzia l'eccesso della spesa sulla produzione, alcune debolezze di competitività, un futuro del ruolo mondiale del dollaro meno scontatamente dominante nei confronti, fra l'altro, del consolidarsi della posizione e del valore dell'euro. Inoltre la crisi – per la gestione della quale si forma la cabina di regia – appare, soprattutto all'inizio, decisamente "made in Usa", con gravi responsabilità dei suoi operatori e delle sue autorità. Nella misura in cui gli Usa appaiono come il problema – da un lato causa e dall'altro vittima principale della crisi – non possono assumere la guida della soluzione per tutti. Ma **senza un leader la regia può essere solo multilaterale**.

Anche se oggi il multilateralismo sembra, con l'aiuto di qualche semplicismo e di un po' di ipocrisia, un'ortodossia naturale, non va sottovalutata la **forte svolta che solo due anni fa ha tolto una dose massiccia di autorevolezza e fattibilità a ogni soluzione – in fondo più tradizionale – di coordinamento tramite leadership**. La leadership, anche quando non ha altra legittimazione che la gerarchia di potenza, assicura di solito al coordinamento una velocità e, in un certo senso, un'efficienza superiore a quelle dei

tavoli veramente multilaterali. Se gli Usa avessero avuto un coinvolgimento minore e diverso nella crisi, anche a parità di dimensione e gravità di quest'ultima, la reazione internazionale, la fabbricazione dei rimedi, la riprogettazione delle regole, avrebbero mostrato subito una più chiara e indiscussa marca statunitense. Se il cammino verso il multilateralismo, che vuol sembrare avviato su molti fronti, ben oltre l'economia, si rivelasse solo una illusione temporanea, finirebbe appena gli Usa riuscissero a uscire, prima e meglio degli altri, dagli scenari più gravi e pericolosi della crisi.

Di fronte ad acute crisi economico-finanziarie di dimensione internazionale la ricerca di formule di cooperazione almeno formalmente multilaterali ha precedenti importanti. Negli anni **Settanta**, con la paura della crisi derivante dall'aumento molto ingente e improvviso dei prezzi del petrolio e il disordine monetario e valutario seguito alla fine dei "cambi fissi" di Bretton Woods, è nato il **G7** (costituito come tale nel 1976). Esso venne formato dai paesi "più industrializzati del mondo"⁵, come allora si diceva, con un'espressione che oggi è superata, sia perché l'importanza relativa di quei paesi nell'economia mondiale si è ridotta, sia perché si è ridimensionata l'importanza dell'"industrializzazione" fra i connotati tipici della sofisticazione delle economie più progredite. Alla fine degli anni **Novanta**, dopo una successione di crisi finanziarie preoccupanti, prevalentemente collocate in paesi emergenti, è poi nato il **G20**, sempre con una logica principalmente di regia economica, allargato ad altri paesi nel frattempo divenuti più sviluppati e cruciali per lo sviluppo e la stabilità dell'economia e della finanza internazionali⁶. Ma nel caso delle crisi precedenti il multilateralismo era attenuato dalla leadership forte degli Usa e dal fatto che il disorientamento delle crisi non arrivava al punto da mettere in dubbio i criteri di lettura dello sviluppo globale, con le sue gerarchie sostanzialmente costanti di paesi "storicamente" più "avanzati".

Di fronte alla nuova crisi, come dare una **cabina di regia multilaterale** all'economia mondiale in crisi? L'importanza della domanda deriva dal fatto che la crisi appare diversa e più profonda delle precedenti, ma anche dalla consapevolezza, più o meno esplicita, che, come detto precedentemente, l'origine stessa della crisi è stata una carenza di governance della globalizzazione. La cura deve dunque andare al cuore del problema della governance, della regia.

La questione, va tenuto presente, ha **due dimensioni: quella politica e quella tecnica**. Come già detto, il rilievo dei fattori finanziari nella crisi aumenta l'importanza della dimensione tecnica. Ma è stato subito ovvio che a partire doveva essere il tavolo politico. Poiché i problemi sono scoppiati nel cuore dei paesi più sviluppati e dato che si tratta di problemi tipici dei sofisticati mercati del mondo economicamente più avanzato, è immaginabile collocare la regia dell'azione di rimedio nella **cabina ristretta e omogenea del G7**. Nei paesi membri del G7, fra l'altro, è collocato il controllo proprietario e manageriale della stragrande maggioranza dell'industria finanziaria mondiale, l'ammalata più appariscente sulla scena. La somiglianza istituzionale e culturale e la lunga tradizione di cooperazione di questi paesi sembrano promettere un lavoro competente, efficace e rapido. Inoltre il G7 ha da tempo un atteggiamento aperto al coinvolgimento di altri paesi; nel caso della Russia, addirittura, c'è stata una formale associazione (dal 1997) nel **G8**, dove la formula 7+1 ha spiegazioni più politico-strategiche che economico-finanziarie, risente del misto di opportunità e preoccupazioni seguite alla "caduta del muro di Berlino", ma ha una credibilità tutt'altro che incontestata.

In realtà la soluzione di una regia G7 nasconde, dietro alcuni vantaggi evidenti, diversi motivi di debolezza. Intanto **il peso dei paesi membri sul totale dell'economia mondiale – e quindi la rappresentatività economica di una loro regia globale – è in via di rilevante riduzione**⁷. Il Pil del G7, che nel 1980 era un po' sopra la metà del Pil mondiale, nel 2008 risulta diminuito di quasi 10 punti percentuali e, nelle previsioni del decennio 2010-20, si avvia sotto il terzo. Il crollo si è quasi tutto concentrato nel nuovo millennio. Anche includendo la Russia, il G8 tende a ridursi a meno del 40% dell'economia mondiale. L'inclusione della sola Cina, cresciuta in meno di trent'anni dal 2% del Pil globale al 12%, seconda economia del mondo, ricostituirebbe già un gruppo più "pesante" di quanto fosse il G7 quando venne costituito. Ma hanno raggiunto un Pil maggiore di quello del paese col minor Pil del G7, anche – in ordine decrescente di grandezza – India, Brasile, Messico, Spagna e Corea, con gli ultimi due in posizione di punta anche come qualità e sofisticazione dell'economia. Ancora più impressionante è stato il mutamento dei pesi nel commercio mondiale, con le esportazioni del G7 crollate dal 46% al 34% delle esportazioni mondiali dal 2000 al 2009⁸, con gli Usa passati, negli stessi dieci anni, dal primo posto, con più del 12%, al terzo, con meno dell'8,5%, superati anche dalla Germania ma soprattutto dalla Cina, divenuta il primo esportatore mondiale con quasi il 10%.

In secondo luogo **il fatto che la crisi ha avuto origine nel settore finanziario non favorisce, tutto sommato, una regia affidata ai paesi dove l'industria finanziaria è di gran lunga più sviluppata**. È vero che tali paesi curerebbero il mondo curando la propria finanza, ed è vero che hanno la competenza per farlo, ma l'aver un settore per loro così importante in così grave crisi non può non causare debolezza e potenziali distorsioni nell'attività di regia dell'economia mondiale nel suo complesso. Inoltre la crisi degli anni Novanta ha insegnato quanto sia rilevante, oltre che rischiosa, l'attività bancaria e finanziaria dei paesi emergenti, che attrae risorse di capitale dalle economie avanzate, desiderose di approfittare delle nuove opportunità di investimento produttivo offerte da questi paesi. Proprio allora è stato creato il G20, nella convinzione che le interdipendenze create dalla globalizzazione finanziaria siano ancor più intense, importanti, promettenti ma pericolose, di quelle che collegano le produzioni reali e i traffici di merci.

Il terzo limite di una **cabina di regia ristretta** al G7 o G8, è che **contiene il paese di gran lunga maggior debitore del mondo**, gli Usa, con un deficit strutturale insostenibile della bilancia dei pagamenti, **mentre esclude i principali paesi creditori**, come la Cina, l'India e i paesi produttori di petrolio. È evidente come ciò renda la regia meno accettabile e meno efficace.

Un quarto limite alla regia ristretta sono **le divisioni, che ridimensionano i vantaggi della sua apparente omogeneità**. Innanzitutto le **divergenze transatlantiche** che la crisi ha ampliato perché l'Europa ha insistito sull'origine americana dei problemi e perché il tipo di "capitalismo" considerato insieme responsabile e vittima di quello che è successo è un capitalismo "liberista" che, a ragione o a torto, viene fatto coincidere con il modello statunitense. Ma anche limitandosi alla sponda orientale dell'Atlantico l'Unione europea non si comporta in modo da facilitare la formazione di un'efficace leadership mondiale ristretta. L'Ue ha un atteggiamento schizofrenico: da un lato vorrebbe, sempre più, venir considerata e pesare come un attore unitario nello scenario diplomatico mondiale; dall'altro mantiene le sue divisioni politiche interne e difende la

rappresentanza dei suoi singoli membri principali nei tavoli internazionali. Sul piano finanziario a ciò corrisponde una schizofrenia parallela: da un lato l'Ue ha la sua base fondante nel "mercato unico", compreso quello dei capitali dove fra l'altro prevale il gruppo di quei paesi che hanno unificato la moneta; dall'altro lascia diviso il potere più cruciale per le riforme anti-crisi, ovvero quello di regolazione e vigilanza finanziarie, mantenuto a livello dei singoli stati membri (questo, fra l'altro, rende più intricato ogni sforzo di accordarsi con le autorità regolatrici statunitensi). In sintesi: del G7 fanno parte, separatamente, quattro paesi dell'Unione, la metà dei membri del G8. Essi vi portano istanze e mosse spesso rese disomogenee dalle considerevoli differenze di stili e culture finanziarie e dalla separatezza delle loro autorità di vigilanza. Quando, con difficoltà, raggiungono una posizione comune, ciascuno rimane con la tentazione di deviare da essa appena si configuri una qualche divergenza di rilievo col proprio "interesse nazionale", inteso a volte in modo "populista", miope e senza la dovuta consapevolezza delle interdipendenze comunitarie e globali. **I membri europei della cabina ristretta sono dunque troppo numerosi** (per una sede dove si vorrebbe fare la regia del mondo intero) **e troppo divisi**; eppure, nella regia, **vogliono aver spazio anche sotto la forma dell'Ue in quanto tale**. Allargando la cabina il disturbo della schizofrenia europea diventa meno rilevante: col G20 al posto del G8, il numero dei paesi Ue passa dalla metà a un quarto dei paesi in cabina, riuscendo a comprendere anche l'Unione come tale. Ovviamente dalla soluzione di una cabina molto affollata non aumenta il potere e l'influenza dell'Unione.

Non sono dunque mancati i motivi per affidare la regia a un gruppo di paesi ben più ampio del G7/8. È stato allora naturale scegliere il G20, che esisteva già da un decennio. Esso rappresenta ben il 90% del Pil globale, l'80% del commercio internazionale⁹ e due terzi della popolazione del mondo¹⁰: la rappresentatività è ampiamente assicurata. Inoltre i lavori del G20 sono sempre stati aperti alla partecipazione più o meno formale di altri paesi, così come di tutte le principali organizzazioni internazionali, con particolare riguardo al Fondo monetario internazionale e alla Banca mondiale. Dopo il G8 dell'Aquila nel luglio 2009 (una riunione già comunque allargata a una sorta di G14), **il G20 di Pittsburgh, nel settembre 2009, ha sancito formalmente il proprio subentro al G8 come principale foro per la cooperazione economica internazionale**.

L'argomento della necessaria rappresentatività politica della cabina di regia globale può essere criticato da vari punti di vista. In definitiva, se il fine è quello di avere una leadership efficace di un processo di riforma economico-finanziaria, non è il peso quantitativo della cabina sul totale che conta. Ma l'argomento mantiene comunque un grande rilievo, anche per il necessario rapporto fra le due dimensioni sopra richiamate della regia: quella politica e quella tecnica. La definizione dei dettagli e il monitoraggio dell'implementazione delle decisioni della regia politica devono comunque essere affidate a organismi internazionali di natura prevalentemente tecnica. Poiché il problema è la governance del mondo, questi organismi debbono avere compiti, poteri e responsabilità su scala globale. Diventa allora **molto difficile far convivere una cabina di regia politica ristretta con agenzie di regia tecnica che per forza debbono essere globali**. Un esempio: se il problema è dare un indirizzo politico concorde, con un tavolo multilaterale, ad alcuni fronti dell'azione macro-finanziaria del Fondo Monetario Internazionale, al tavolo deve sedere un gruppo di paesi in grado di rappresentare una proporzione adeguata del mondo su cui è chiamato ad agire il Fmi.

Per ottimizzare il *trade-off* fra rappresentatività ed efficacia decisionale, l'ideale sarebbe avere una cabina di regia ristretta all'interno di una più affollata. Una **regia a due livelli**: con un gruppo di leader che prende l'iniziativa, prepara, propone, cerca il consenso del gruppo allargato. Candidati a far parte del primo livello sarebbero paesi abbastanza omogenei e, in qualche senso, economicamente più avanzati. Ma perché funzioni, il modello delle due cabine occorre che: (i) la cabina ristretta sia capace di sufficiente concordia; (ii) i paesi che lascia fuori costituiscano un insieme geopolitico-economico non troppo diseguale e che evolve in modo graduale e prevedibile. La seconda condizione è importante perché, se non è verificata, il secondo stadio della regia, cioè la discussione delle iniziative del primo stadio e la ricerca del consenso allargato, diventa strutturalmente complicato al punto di neutralizzare i benefici dell'articolazione in due stadi. Nei fatti, nessuna delle due condizioni è rispettata. Sulle **divisioni della potenziale cabina ristretta** già si è detto: vanno dalle divergenze transatlantiche a quelle che dividono "l'Europa schizofrenica". Quanto al resto della **cabina allargata, è evidente che non è assestata la sua conformazione geopolitico-economica**. I paesi lasciati fuori dallo stadio ristretto della concertazione costituiscono un insieme diseguale e che cambia molto rapidamente e in modo difficilmente prevedibile. La posizione della Cina, nel medio-lungo periodo, è incerta: cercherà di entrare al più presto nella leadership globale o si soffermerà in tentativi che nell'immediato avrebbero un più basso profilo, magari guidando un'aggregazione regionale disegnata fra l'Asia e il Pacifico, in considerazione del suo grandissimo potenziale economico e strategico, in un'ottica di lungo periodo? Come caratterizzare il gioco del gigante indiano? La Russia vorrà (o dovrà, per le debolezze strutturali del suo attuale modello di sviluppo) volgersi di più verso l'Europa o verso la Cina, accentuando gli aspetti aggressivi o quelli collaborativi, oppure cercherà di divenire lei centro di un polo, sforzandosi maggiormente per avere una crescita economica più diversificata, credibile e sostenibile, insistendo perché sparisca ogni dubbio circa il fatto che essa è parte del gruppo più ristretto dei leader mondiali? Il Brasile sta maturando al punto da conquistare presto un posto nella leadership globale "per conto suo" o giocherà come rappresentante di una leadership regionale imprescindibile ma, nel contempo, aggressiva e competitiva nei confronti di regioni concorrenti? E che dire del rapido evolvere dell'economia africana, dei suoi rapporti globali e dell'emergere, in alcune sub-regioni, di ambizioni di leadership come quelle dell'Egitto? In altri termini: la regia a due livelli verrebbe facile con, ad esempio, un G3 (Usa, Ue e Cina?) circondato da un mondo che emerge svelto ma in modo piuttosto prevedibile, uniforme e "piatto". Invece, a parte le difficoltà di un G2 o G3, il mondo meno "avanzato" che emerge velocemente, lo fa con isole in formazione convulsa e imprevedibile, che potrebbero avere forti contrasti o crescenti collaborazioni, veder rafforzarsi ambizioni di leadership regionali con maggiori o minori propensioni ad assumere ruoli e responsabilità globali: è dunque uno sviluppo economico e politico il cui profilo incertissimo non sembra facilitare il secondo stadio della regia globale con due cabine.

Per ridurre le possibili "inefficienze" di una regia affollata come quella del G20, può servire **ottimizzare il rapporto fra il livello politico e quello tecnico**. Il ruolo delle agenzie tecniche è comunque fondamentale: ma occorre capire e decidere con chiarezza quale deve essere. Dove vanno messi i confini fra la regia tecnica e quella politica? Come va definita l'"indipendenza" delle agenzie tecniche? Deve prevalere il potere d'"iniziativa", la responsabilità della "prima mossa", delle sedi tecniche o di quelle politi-

che? Sono i politici che vengono chiamati a discutere e ratificare iniziative nate su tavoli tecnici o questi ultimi possono muoversi solo per eseguire ordini dei tavoli politici? È chiaro che in qualunque soluzione fattibile c'è un po' dell'una e un po' dell'altra cosa: ma a prevalere e caratterizzare la regia può essere l'iniziativa dei politici o quella delle agenzie tecnico-esecutive. **Una prevalenza dell'iniziativa delle agenzie potrebbe facilitare la regia politica di un tavolo molto allargato e diversificato**, troppo affollato e controverso per decidere tempestivamente il da farsi, ma in grado di discutere, migliorare, approvare iniziative e decisioni sottoposte dalle agenzie e da queste giustificate in base al mandato che hanno ricevuto, agli obiettivi che sono tenute a perseguire. Per fare un esempio: la ri-regolamentazione dei mercati finanziari mondiali è stata decisa dal G20, dando un mandato tecnico al Financial Stability Board (Fsb). Ma il mandato non pare sufficiente a garantire la speditezza del processo, che vede i politici discutere di provvedimenti che non hanno priorità nell'agenda proposta dal Fsb e approvata dal G20, mentre esitano, sotto la probabile pressione degli interessi speciali che sono in gioco, a procedere rapidamente nelle direzioni veramente essenziali; inoltre la politica, con iniziative sparse e diverse dei vari paesi e della stessa Ue, sembra volersi occupare di dettagli col risultato che nulla di dettagliato e uniforme emerge velocemente, salvo nei campi – come i coefficienti di capitale e di liquidità degli intermediari – dove i profili tecnici sono talmente complessi che l'iniziativa non può che essere dei *regulators* professionali, salvo poi venir frenata, nella sede politica, dalle pressioni dei gruppi di interesse, dalla mancata comprensione dell'ordine di importanza delle regole, dalla disattenzione o dal disordine delle agende. Ed è paradossale come, così facendo, le sedi politiche finiscano per lasciarsi sfuggire – come è successo prima della crisi – le occasioni dove la loro visione è davvero in grado di correggere un cammino dei tecnici che, lasciato a se stesso, può rivelarsi autoreferenziale, catturato dagli interessi burocratici delle agenzie mandatarie o da quegli interessi speciali che premono meglio sui tecnici che sui politici, o incapace di coagulare il necessario consenso, o lacunoso e mancante di un coerente indirizzo generale.

La governance economica mondiale beneficerebbe di agenzie tecniche forti, con molti poteri e doveri di iniziativa, capaci d'indipendenza rispetto alle forze prevalenti nella mutevole congiuntura geopolitica mondiale, tutte concentrate su finalità veramente globali, su quegli **interessi collettivi del mondo** che, anche senza alcun idealismo, molto praticamente, giustificano la loro esistenza e il bisogno di una "governance globale". A queste agenzie dovrebbe poi esser demandato, con i poteri necessari, anche il compito di monitoraggio dell'implementazione delle decisioni che il tavolo politico ha approvato. Mentre alla regia politica spetta il compito di chieder conto alle agenzie, tempestivamente e severamente, di come hanno saputo perseguire il mandato ricevuto. Si tratta di un'intelaiatura di rapporti fra "tecnica" e politica, fra "amministrazione" e "decisione", che ricorda, per certi aspetti, quella che i Trattati hanno voluto per l'Unione europea, con il ruolo fondamentale del potere di iniziativa della Commissione, dotata di un prevalente profilo tecnico ma di una forte responsabilità politica. Ma anche nell'Ue, il ruolo della Commissione e dell'iniziativa, sovranazionale, indipendente e tecnicamente competente è in una fase di difficoltà, di debolezza; sullo scenario europeo, come su quello mondiale, sembrano prevalere le mosse disordinate dei tavoli politici. Comunque si giudichino questi ultimi – e al di là del caso europeo – **il tema del rapporto fra decisioni politiche e agenzie delegate a prepararle ed eseguirle è fondamentale per caratterizzare la governance economica mondiale e determinarne l'efficacia**. Dar-

si una governance globale significa risolvere quello che gli economisti chiamano un difficile problema di “azione collettiva”, che implica numerosi “problemi di agenzia”. Occorre dedicare tante idee e tante risorse a comprendere e superare al meglio questi problemi, senza trascurare l’esigenza di renderne consapevole, nelle forme opportune, anche l’opinione pubblica, l’insieme degli elettori e degli operatori economici, che non deve essere vittima di comunicazioni indecifrabili ma nemmeno di semplificazioni eccessive e scorrette dei processi di decisione politica e regolazione tecnica dai quali dipende il suo benessere.

Si tratta di dar corpo, nel modo migliore possibile, a una **multilevel governance**. A tale concetto, ai comparti dell’economia mondiale al quale applicarlo, alle opportunità, alle priorità, ai vincoli e agli interessi che la sua applicazione porta all’Italia e all’Europa sono dedicate le riflessioni che seguono.

3. Le istituzioni e l’agenda per la governance globale

Una forma di governance che non sia solo comando accentrato – che del resto non è realistico ipotizzare a livello mondiale – è indispensabile per l’economia globale. D’altra parte **il concetto di governance, per sua natura, ha una complessità e un’indefinitezza che si presta a critiche, inefficienze e pericoli**¹¹. Si tratta di far cooperare autorità pubbliche nazionali fra di loro, fino a creare forme realistiche e modalità pragmatiche e flessibili di governo sovranazionale, congiungerne l’azione e le decisioni con quelle di operatori privati individuali, associati, nazionali, multinazionali, con quelle di burocrazie, gruppi di studio e di opinione, autorità regionali e locali. È un’articolazione dove i confini sfumano fino a rischiare di confondere le responsabilità. Un’articolazione che favorisce la creatività e la flessibilità, il governo efficace perché partecipato, che stimola la cooperazione nel diffondere e confrontare informazioni e istanze, che è fertile di interazioni fino al punto che la governance può assumere una sorta di “personalità”, di comportamento autonomo da quello degli agenti e delle autorità che la compongono. Ma che può anche ristagnare nella sua complessità, per l’assenza di riporti precisi, di deleghe definite, di linee di comando esclusive, di rendiconti rigorosi. Può addirittura generare circoli viziosi di interazioni che trasformano le occasioni di concertazione in momenti di conflitto, la fertilità dei molteplici livelli in una confusione sterile. **Una buona governance deve dunque avere una leadership**¹²: ed è questo il significato di “cabina di regia” di cui abbiamo discusso. Ora diamo per scontato che questa leadership, politica e tecnica, ci sia e che, da questo punto di vista, la governance sia perciò efficiente, disseminata di incentivi e sanzioni efficaci e dunque sostenibile nel tempo.

Ma **la buona governance deve anche essere «multidimensionale, cioè combinare insieme ambiti diversi e relativamente autonomi di attività»**¹³. Non si può perseguire lo sviluppo senza coordinarsi con chi si occupa di equità, né l’innovazione senza collaborare con chi bada alla vigilanza sulla qualità e così via. Entrando in un discorso di governance economica mondiale, si va dunque necessariamente in molteplici direzioni di collaborazione che devono dialogare fra loro. Le possibili direzioni sono talmente tante che disegnare **una vera mappa della governance economica mondiale auspicabile è un progetto tanto vasto da apparire impossibile**; un progetto che, tra

l'altro, può perfino entrare in contraddizione con il concetto stesso di governance, che implica una mappa in continua, flessibile evoluzione, con linee e confini che virtuosamente sfumano e si sovrappongono.

È però possibile soffermarsi su **alcuni comparti della mappa**, che spiccano per il rilievo, l'ampiezza, l'interconnessione e il grado di omogeneità delle funzioni che contemplano. È possibile farlo, soprattutto, per quei comparti che sono ora in discussione perché più evidentemente collegati ai problemi sollevati dalla crisi internazionale. I principali sono tre: quello della politica macroeconomica e monetaria, quello del governo del commercio internazionale e quello della regolazione e vigilanza finanziarie.

Nel seguito di questo paragrafo questi tre comparti vengono esaminati uno per volta, sintetizzando le principali questioni e i più recenti sviluppi che li riguardano. Ma nel prenderli in considerazione non va davvero dimenticato che **la gamma dei comparti della governance mondiale, tutti da ripensare e riorganizzare, va molto oltre** a questi tre e che l'agenda degli altri comparti si intreccia con la loro in molti punti. Anche rimanendo nell'ambito economico, il governo della globalizzazione non può prescindere dal gestire i problemi dei differenziali di sviluppo, della povertà e della distribuzione del reddito, dell'ecologia, dell'interazione fra economia e strategia per la sicurezza, della sanità e della mobilità delle persone, di alcuni temi e problemi culturali fondamentali per la produttività economica. Allo stato attuale il governo di questi problemi è affidato a varie sedi politiche e tecniche. È rilevante, in particolare, l'attività delle Organizzazioni delle Nazioni Unite. Su ognuno dei fronti un'analisi adeguata metterebbe in luce le necessità di riforma e i legami con gli altri comparti. L'idea è qui di limitare il discorso a tre pilastri della governance economica dove i progressi potrebbero essere sospinti anche dal trauma della crisi in corso e il cui buon funzionamento creerebbe un clima adatto ad avanzare con successo anche negli altri comparti della governance multidimensionale.

3.1 Le politiche macro-monetarie

Come già ricordato, gli squilibri macroeconomici e gli errori delle politiche monetarie sono stati fra i connotati cruciali del terreno di coltura della crisi, fin da diversi anni prima che cominciasse. Adesso l'affanno di tutti, compreso quello specifico dello sforzo di coordinamento multilaterale, è dedicato a **gestire** la crisi, a facilitarne l'arresto e a favorire la ripresa. Ma è indispensabile che, fra non molto, il mondo disponga di **un'attrezzatura concettuale e istituzionale abbastanza organica e stabile per indirizzare le politiche macro-monetarie**, nella misura in cui esse risultano rilevanti per gli interessi collettivi globali e, soprattutto, per **prevenire** crisi sistemiche internazionali.

Sul piano **concettuale**, la macroeconomia sta cercando di mettere a punto alcune conclusioni alle quali si stava lavorando già prima della crisi, soprattutto da parte di quei centri studi che insistevano sull'insostenibilità dello sviluppo accelerato ma squilibrato dei 5-10 anni precedenti la crisi¹⁴. Questioni cruciali sono, in particolare, quella dell'equilibrio delle bilance dei pagamenti, del regime dei tassi di cambio e della strategia delle politiche monetarie.

Vanno messe a punto meglio le **“regole del gioco”**¹⁵ necessarie per preservare un sufficiente grado di **equilibrio delle bilance dei pagamenti correnti**. La possibilità di avere dei temporanei eccessi delle importazioni sulle esportazioni, o viceversa, anche ingenti, è un fatto positivo. Non essere continuamente vincolati al pareggio dei conti del commercio con l'estero facilita la concorrenza internazionale fra i produttori e, soprattutto, svincola la dinamica delle domande di beni e servizi dei singoli paesi da quella delle loro produzioni. Si migliora così anche l'utilizzo mondiale dei risparmi, che la possibilità di squilibri temporanei nei pagamenti con l'estero rende indipendente dalle opportunità immediate di investimento presenti nei paesi dove essi si formano. L'esempio principale è quello dei deficit “virtuosi” dei paesi in rapido sviluppo, i cui risparmi non sono ancora sufficienti a finanziare gli investimenti necessari al loro pieno decollo: i deficit servono allora a facilitare la loro crescita, la quale li metterà in grado in seguito di invertire il saldo dei pagamenti, generando risparmi più abbondanti, avanzi di parte corrente e permettendo il rimborso dei debiti contratti a fronte dei deficit.

La fluidità della circolazione internazionale dei capitali, dei servizi bancari e creditizi, lo sviluppo dell'integrazione finanziaria, una sufficiente stabilità dei tassi di cambio, sono condizioni importanti per permettere ai deficit e ai surplus dei pagamenti di distribuirsi e succedersi come è più utile all'allocazione mondiale delle risorse. **Il problema si pone quando gli squilibri dei pagamenti correnti persistono troppo a lungo e tendono ad allargarsi.** Allora i paesi continuamente in deficit divengono debitori imbarazzanti e rischiosi per il resto del mondo e quelli continuamente in surplus divengono creditori ingombranti e altrettanto imbarazzati. Dei primi si comincia a dubitare della solvibilità mentre i secondi hanno il problema di come gestire e investire i loro crediti verso il resto del mondo, sempre più ingenti, mentre il resto del mondo tende ad accusarli di essere loro, con i loro surplus, la causa dei loro deficit. Un'accusa che, anche quando è priva di fondamento, fa sì che a un certo punto i paesi in deficit divengano sede di pressioni per l'introduzioni di provvedimenti protezionistici, dazi, tariffe, ostacoli all'importazione, pressioni che i paesi in continuo avanzo commerciale hanno difficoltà a contrastare. C'è dunque un interesse collettivo a evitare che persistano a lungo sia ingenti deficit che ingenti surplus. Ciò è stato reso più evidente dall'esperienza degli **opposti squilibri che sono andati cumulandosi prima della crisi fra Usa e Cina, creando un trappola dalla quale sarà difficile liberarsi presto:** con la Cina che si dichiara “costretta” a continuare a sostenere il finanziamento dell'eccesso di spesa Usa come una banca che sostiene il suo debitore in difficoltà per non peggiorare il valore di mercato e le opportunità di recupero futuro dei suoi crediti; mentre gli Usa si proclamano “costretti” a mantenere un deficit che sia di sfogo per chi, come la Cina, non saprebbe dove altro investire il suo eccesso di risparmio.

Per prevenire l'eccessiva persistenza degli squilibri delle bilance dei pagamenti occorrono **combinazioni adeguate di politiche economiche diverse:** dalle politiche monetarie e valutarie a quelle di bilancio, alle politiche industriali e commerciali. Il punto è che, trattandosi del **perseguimento di un interesse collettivo**, le politiche vanno **concertate insieme, con un monitoraggio multilaterale.** L'esperienza del confronto, esclusivamente bilaterale e tendenzialmente aggressivo, fra Usa-Cina, concentrato per diversi anni sul solo tasso di cambio fra le loro due monete, ha mostrato la sua insensatezza insieme alla sua sterilità. Solo nel 2010 i due paesi hanno cominciato ad articolare meglio il discorso, riconoscendo la complessità del problema e l'utilità di allarga-

re la prospettiva per la sua soluzione. Per poter instaurare un tavolo multilaterale in grado di lavorare con continuità alla prevenzione di squilibri troppo ingenti e persistenti occorre **rafforzare concettualmente le ricette** che combinano le varie politiche economiche istituendo "regole del gioco" condivise. Servono regole flessibili e pragmatiche, ma deve comunque migliorare lo stato dell'arte di questo aspetto della macroeconomia e accrescersi il grado di consenso degli economisti.

Delle "regole del gioco" fanno parte quelle che danno forma al **regime internazionale dei tassi di cambio**. È ben noto che fin dall'inizio degli anni Settanta sono stati abbandonati i cambi fissi del cosiddetto "sistema di Bretton Woods"¹⁶: da allora il Fondo monetario internazionale, il regista di quel sistema, non ha strumenti incisivi, tempestivi e generali per tenere ordine nei cambi¹⁷. Il mondo vive, in sostanza, in un regime di cambi che possono essere liberamente fluttuanti o riflettere le politiche con cui i singoli paesi influenzano i corsi delle proprie monete¹⁸ anche acquistandole e vendendole sul mercato, in contropartita di vendite e acquisti di altre monete e altri strumenti di riserva. Nel recente confronto fra Usa e Cina sul corso dello yuan è risultata evidente la debolezza della regia del Fmi, con gli americani alla ricerca di un modo per formalizzare nei confronti dei cinesi l'accusa di "manipolazione" del cambio¹⁹. Sul piano teorico-concettuale c'è un certo consenso solo su alcuni principi molto generali: che la politica ottimale del cambio non può essere uguale per tutti i paesi; che né cambi perfettamente flessibili né completamente fissi vanno bene sempre e per tutti; che la forte instabilità dei cambi è dannosa per il commercio e la finanza mondiali e dei singoli paesi e che le fluttuazioni dei corsi delle monete andrebbero perciò limitate e governate. Ma non vi sono idee forti su come muoversi verso una regia multilaterale capace di tale governo. Il problema è complicato dall'incertezza circa l'evoluzione futura del ruolo del dollaro che, anche oggi, dopo quarant'anni dalla fine del regime di Bretton Woods, rimane la valuta di gran lunga più accettata nei pagamenti internazionali e come moneta di riserva. Proprio perché sottolineava questa incertezza, ha destato interesse la proposta avanzata nel 2009 dal governatore della banca centrale cinese, che delineava la sostituzione del dollaro con una nuova moneta mondiale²⁰.

La questione della stabilità dei cambi non può essere scissa da quella del comportamento delle politiche monetarie. Si può anzi sostenere che nessuna stabilità dei cambi è perseguibile a lungo in un mondo dove le politiche monetarie dei vari paesi hanno logiche di comportamento molto diverse. Essendo i tassi di cambio i prezzi delle monete, l'una in termini dell'altra, la vera stabilità dei cambi diventa un sottoprodotto del coordinamento delle modalità con cui viene decisa la quantità delle varie monete introdotta nelle economie dalle banche centrali. **Per dare ai cambi un grado giusto di stabilità, sostenibile e non artificiale, occorre cioè un coordinamento strategico delle politiche monetarie**, in modo da «rendere omogenei i criteri e gli indicatori con cui le banche centrali decidono i tassi di interesse e le immissioni di liquidità, gli obiettivi e i principi su cui si basano le loro decisioni»²¹.

Ma la ricerca di un'appropriata strategia per le politiche monetarie è un terzo fronte in cui occorre rinnovare i concetti e le teorie, ancor prima di provvedere alle istituzioni per il governo della macroeconomia globale. La crisi è sopraggiunta in una situazione dove l'ortodossia tendeva a prescrivere di regolare la liquidità e i tassi di interesse mirando esclusivamente a mantenere stabile il livello generale dei prezzi, cioè a evitare l'inflazione e la deflazione, ma dove questa ortodossia non era seguita coerentemente

dalle banche centrali o era praticata in modi diversi. Vi era controversia, in particolare, sul guardare all'inflazione attesa o a quella effettiva, alle inflazioni nazionali o alle tendenze globali delle dinamiche dei prezzi, sul come tener conto delle componenti dell'inflazione dovuti all'andamento dei prezzi delle materie prime, su quanto, oltre all'inflazione, badare agli obiettivi di crescita reale e ai tassi di disoccupazione delle economie e all'emergere delle cosiddette "bolle speculative" dei prezzi di alcune attività, come i valori immobiliari e i prezzi delle azioni e delle obbligazioni. Gli "errori" di politica monetaria che hanno preceduto la crisi sono stati causati anche da queste carenze nei modelli di riferimento delle banche centrali e sul loro diverso grado di indipendenza dalle pressioni dei governi e degli operatori del mercato finanziario. È importante **ricostruire un'ortodossia monetaria più robusta e condivisa**, all'interno della quale deve trovar posto anche un nuovo **ruolo della politica monetaria nei confronti della stabilità complessiva del sistema finanziario**: in che misura le banche centrali devono governare i tassi di interesse considerando anche l'atteggiamento nei confronti del rischio delle banche e degli altri intermediari finanziari facendoli crescere, e restringendo la liquidità anche in assenza di inflazione, quando vedono accumularsi finanziamenti troppo rischiosi? Per arrivare a una nuova ortodossia sono in corso ricerche e riflessioni sia in sede accademica che presso le autorità monetarie e le organizzazioni internazionali come il Fmi e la Banca dei regolamenti internazionali. Il loro compito è reso più complicato dal fatto che, mentre si decidono le regole per il lungo periodo, urgono le azioni immediate per gestire al meglio la crisi in corso e, in particolare, per rimuovere, gradualmente ma tempestivamente, l'eccezionale stimolo monetario con il quale si è cercato di evitare la recessione ma che, se mantenuto troppo a lungo, rischia di complicare ancor più la crisi alimentando una forte inflazione.

Oltre a rinnovare l'attrezzatura concettuale delle politiche macro-monetarie, occorre dare al loro coordinamento globale un'opportuna **cornice istituzionale**. Per far ciò la comunità internazionale sembra dirigersi con un certo consenso verso una soluzione che vede, coerentemente a quanto si è osservato nel paragrafo 2 di queste note, la **regia politica di un gruppo come il G20 e la sede tecnico-operativa del Fmi**. Rimane però un serio **problema di riforma del Fmi, del quale va rivista la missione, la governance e la gamma di strumenti a disposizione**. In proposito, fin da prima della crisi, lo stesso Fmi ha elaborato e diffuso riflessioni e proposte. Una volta scoppiata la crisi, il G20 ha provveduto a rafforzare il Fmi dotandolo di maggiori risorse finanziarie e accrescendovi il potere dei principali paesi emergenti. Ma il lavoro da fare è ancora moltissimo²².

Per quanto riguarda in particolare il coordinamento delle politiche macro-monetarie il mandato del Fondo deve diventare molto più preciso e **il suo potere di vincolare le decisioni delle autorità di politica economica nazionali** deve accrescersi e articolarsi in nuove tastiere di deliberazioni e di intervento. Inoltre il suo raccordo con la regia politica del G20 richiede un radicale mutamento della sua governance e dei poteri di voto dei paesi membri nella sua direzione. È importante tener presente che, perché questo mutamento avvenga, è indispensabile che **la prima mossa sia quella dell'Unione europea**, che deve rendere unica la sua rappresentanza nel governo del Fmi mentre riduce l'entità complessiva dei suoi poteri di voto, oggi eccessivi anche se molto indeboliti dall'essere suddivisi fra le rappresentanze di numerosi paesi europei. La riduzione dei voti europei deve andare a favore di un nuovo, forte aumento di quelli

dei paesi emergenti. Ciò è anche nell'interesse dell'Ue, sia indirettamente perché beneficerebbe il buon governo dell'interesse collettivo globale, sia direttamente perché un potere di voto esercitato unitariamente la renderebbe ben più influente di oggi, dove è riconosciuto lo sproporzionato potere esercitato sul Fmi dagli Usa. Non mancano, in varie sedi, le proposte e i progetti in questa direzione, ma non mancano nemmeno le inerzie e le resistenze, cosicché le decisioni tardano più del necessario.

3.2 La regolazione del commercio internazionale

Come notato nella prima parte di questo rapporto²³, la crisi internazionale ha avuto, per ora, meno conseguenze protezionistiche di quante se ne potessero temere: nonostante la diffusione nascosta di molti ostacoli e sussidi distorsivi al libero commercio, non si sono sviluppate violente guerre tariffarie; nonostante la mancata ripresa della sessione in corso per l'avanzamento delle liberalizzazioni, il cosiddetto *Doha Round*, il G20 non manca di riproporsi continuamente tale ripresa e **il consenso globale rimane ufficialmente orientato a promuovere l'integrazione commerciale** anche nei settori, come quello dei servizi, dove essa appare più difficile e controversa.

Ciò è molto importante proprio **in presenza della crisi**: essa richiede infatti un immediata **ripresa dei volumi del commercio** internazionale, che ha grande forza trainante sulla crescita dei singoli paesi. La crisi è anche un'occasione per correggere gli squilibri passati e migliorare lo sviluppo futuro e lo sfruttamento di questa occasione è condizione per **l'uscita dalla crisi. Tale uscita non può prescindere dal miglioramento della qualità dello sviluppo, dal mantenimento di un ambiente commerciale libero e competitivo**, che stimoli la riorganizzazione complessiva delle economie, indispensabile per riaccendere la loro crescita equilibrata e sostenibile. Vanno rafforzate le vocazioni e le specializzazioni produttive dei vari paesi e regioni e realizzate senza interruzioni le necessarie razionalizzazioni dell'allocazione delle risorse, che renda questa sempre più fluida e adattabile ai cambiamenti della distribuzione del reddito, della ricchezza e delle competenze mondiali, ai mutamenti dei gusti e ai continui progressi tecnologici.

La tenuta complessiva della libertà commerciale si spiega anche col fatto che nei suoi confronti "il mondo", per così dire, ha un atteggiamento la cui maturità deriva dall'antichità della questione e dalla grande esperienza maturata nei secoli. Da questo punto di vista i problemi macroeconomici trattati più sopra non possono vantare un curriculum nemmeno lontanamente paragonabile: è anche per questo che nei loro confronti c'è meno concordia di fondo, più disordine e meno principi condivisi. La questione della libertà commerciale è quella da cui si è sviluppata la stessa economia politica e sono ancora rilevanti i dibattiti che si sono svolti da diversi secoli, con la partecipazione di studiosi, operatori e autorità. **Il problema commerciale è il primo e più antico dei problemi della governance economica mondiale.** La consapevolezza e il consenso sui benefici della massima libertà commerciale sono molto diffusi; molto più diffusi, ad esempio, che nel caso della libertà dei movimenti finanziari o, per fare altri esempi, della convergenza di opinioni sui principi guida delle politiche di bilancio pubblico o su l'uno o l'altro regime delle monete e dei cambi. Questa consapevolezza e questo consenso fanno tesoro di tante esperienze dei costi del protezionismo e delle

guerre commerciali e si basano anche sul fatto che protezioni e sussidi piuttosto efficaci si possono introdurre facilmente e altrettanto facilmente possono essere restituiti scatenando battaglie dove tutti finiscono per perdere.

D'altra parte, fatta eccezione per qualche isolato ideologismo, **il consenso sul principio della bontà del libero commercio ha la maturità necessaria per riconoscere e affrontare i limiti obiettivi di tale principio**. Alcuni di questi limiti sono conosciuti e trattati da tanto tempo, come l'opportunità di considerare protezioni temporanee richieste da situazioni particolari. Situazioni che vanno dalla delicatezza delle prime fasi dello sviluppo di settori produttivi o interi paesi, all'esistenza di rilevanti imperfezioni dei meccanismi di mercato, come le condizioni di monopolio più o meno naturale o i riflessi di breve periodo della competizione commerciale internazionale sulla distribuzione del reddito e sugli equilibri macroeconomici. Altri limiti sono stati presi in considerazione più di recente, come gli intrecci fra lo sviluppo della concorrenza commerciale fra paesi e gli obiettivi delle politiche, nazionali e internazionali, concernenti la sicurezza e la qualità delle produzioni, l'ambiente, la salute e i diritti umani.

L'attenzione a questi limiti fa sì che **la promozione del libero commercio non sia concepita come semplice deregolamentazione ma divenga, con una certa naturalezza, un vero e proprio discorso di governance**, reso articolato e complesso anche dal fatto che le imprese, gli attori privati, individuali e associati, sono coinvolti molto più direttamente nel problema che non in quello, per esempio, delle politiche macroeconomiche. Governance vuol dire cooperazione a più livelli, per raggiungere insieme l'obiettivo di ottimizzare gli scambi, cioè massimizzarne lo sviluppo ma anche ottimizzare le garanzie che i loro attori vogliono avere per commerciare meglio e più intensamente. Per promuovere il rapporto fra i contraenti di uno scambio commerciale occorre anche "proteggerli" adeguatamente; non sempre la protezione degenera in protezionismo. L'associazione fra aumento della libertà e più incisivo funzionamento delle regole, non solo nelle cose del commercio e nelle cose economiche, è un'associazione logica molto naturale, anche se spesso misconosciuta dalle impostazioni ideologiche dei "liberisti" o dei loro nemici. L'associazione può essere a volte particolarmente evidente, come nel caso degli accordi di *protezione* della proprietà intellettuale che il Gatt ha avviato nel 1994 – quando si è rafforzato e trasformato nel Wto – insieme a quelli sugli scambi di servizi, anch'essi un misto di disciplina e liberalizzazione. I prodotti dell'ingegno diventano oggetto di commercio, e possono dunque beneficiare degli incentivi e degli orientamenti dei meccanismi di mercato, solo se la loro proprietà è protetta nella misura e nella forma adeguate.

La situazione attuale del governo dei commerci internazionali è delineata nel contributo di Giorgio Sacerdoti allegato a queste note²⁴, a partire dall'evoluzione dell'accordo postbellico del Gatt nell'attuale **World Trade Organisation (Wto)** e al dibattito sulle sue prospettive di riforma. Il Wto ha alcune differenze sostanziali dalle altri sedi di cooperazione economica (e politica, come l'Onu) internazionale. Innanzitutto esso è un'organizzazione puramente **intergovernativa** e completamente **multilaterale**, prima di un vero organo di comando e amministrazione ristretto e costantemente propenso a **deliberazioni consensuali**. Nel governo del commercio è dunque diverso il rapporto fra la sede politica e la sede tecnica: nel Wto esse si mescolano intimamente. Il livello politico del G20 può servire da propulsore ma non sostituisce l'impegno diretto dei governi nelle decisioni del Wto. L'integrale multilateralità e la ricerca di unanimità fre-

nano molto la velocità degli accordi ma mettono tutti i paesi su un piano di maggiore parità e, saltando il “problema di agenzia” che caratterizza altri fronti della cooperazione, assicurano un’implementazione più convinta delle decisioni raggiunte.

Oltre a non aver pretese sovranazionali il Wto si presta ad essere più **un contenitore di accordi** fra gruppi più o meno ampi di paesi che un monopolista-accentratore del processo di concertazione. Molti accordi si svolgono anche al di fuori dal Wto e al suo interno alcuni hanno natura “plurilaterale”, cioè non vincolano tutti i membri dell’organizzazione. Si tratta dunque di un’istituzione molto **flessibile** e adatta a evolvere a seconda delle mutevoli esigenze dell’integrazione globale. A fronte di questa flessibilità il Wto ha però una procedura per assistere l’implementazione e il rispetto degli accordi raggiunti, un **sistema negoziale, arbitrale, giudiziario** che «non ha pari nel panorama dei regimi multilaterali e delle istituzioni internazionali»²⁵. Anche in questo senso la cooperazione del Wto trova un modo per saltare costruttivamente il tipico problema di agenzia di un accordo sovranazionale privo di poteri di *enforcement*. Probabilmente è il risultato del riconoscimento dei costi del disordine derivante dal disaccordo; in altri termini: nella governance del commercio internazionale pare che l’interesse collettivo in gioco sia più evidente, riconosciuto, “internalizzato” dagli atteggiamenti dei governi e, almeno indirettamente, degli stessi operatori commerciali.

Le esigenze di progresso e **riforma della governance del commercio** internazionale sono ugualmente rilevanti. Non è però detto che implicino **cambiamenti di fondo nel Wto**²⁶, che permette lo sviluppo di iniziative di concertazione anche accanto e trasversalmente alle sue e assicura comunque una regia flessibile nelle modalità e nei perimetri di azione. La cooperazione politica di vertice, coordinata con gli altri fronti della governance economica mondiale, a un livello del tipo del G20, deve fungere da pungolo e indirizzo per integrare e migliorare gli accordi esistenti, allargando continuamente il loro spettro, rendendo più ambiziosi i loro obiettivi, più celere la loro evoluzione, più severa la loro applicazione.

Devono essere meglio disciplinati gli **accordi regionali**, cioè quelli che non includono tutto il mondo; essi possono essere utilissimi, possono preludere ad accordi più inclusivi, ma possono anche, opportunisticamente, sottrarre agli scambi mondiali un parte degli affari che vanno a incrementare il commercio interno a una regione, con operazioni che globalmente possono avere somma negativa. Deve essere maggiormente trasparente e formalizzato il **coinvolgimento, nella governance, degli operatori privati**, soprattutto quelli la cui ampiezza e i cui interessi multinazionali li rendono più potenti dei governi che, da soli, governano il Wto. Il loro coinvolgimento, che limiterebbe il potere occulto delle lobby, potrebbe anche approfittare delle procedure del Wto per la soluzione delle controversie, partecipandovi direttamente per trattare i loro contenziosi. Il **monitoraggio dei dazi e delle tariffe** protettivi deve essere più pressante, tenendo meglio conto del fatto che il livello di quelli effettivamente in vigore, in seguito ad accordi bilaterali, parziali o regionali, è spesso molto inferiore a quello garantito dagli accordi contemplati dal Wto: ne viene la pericolosa conseguenza che **un forte, improvviso aumento del protezionismo è possibile anche senza violare gli accordi**. Occorrono accordi più incisivi nel disciplinare i **sussidi, l’anti-dumping, il mercato energetico**, gli **standard produttivi** rispettosi di istanze di sicurezza, protezione ambientale e qualità sociale dell’impiego del lavoro. Occorre allacciare la governance del commercio internazionale con gli accordi che vanno sviluppandosi fra le legislazioni e i regola-

tori anti-trust di vari paesi, fino a perseguire una più integrale **politica di difesa della concorrenza globale**. E altro ancora: l'agenda possibile è vastissima. Ma forse, sul piano istituzionale, la governance del commercio è quella che pare già ora più da sostenere e sospingere che da riformare, più resistente alle tendenze che minacciano la dissoluzione della globalizzazione e più adatta a evolvere nelle direzioni necessarie.

3.3 La regolamentazione e la vigilanza finanziarie

Il comparto dei problemi della governance economica mondiale che è stato maggiormente sottolineato e reso noto dalla crisi è quello delle regole della finanza. La loro insufficienza e il processo di de-regolamentazione che le ha indebolite negli anni prima della crisi, sono considerati diffusamente, a ragione o a torto, i principali responsabili del disastro. Il loro rafforzamento è ritenuto la cura principale. La necessità che il rafforzamento avvenga tramite una concertazione internazionale appare a tutti evidente. Qualcuno vorrebbe risolvere il problema smontando la finanza globale e valorizzando il localismo dei servizi finanziari: ma si tratta di opinioni destinate a lasciare poca traccia in una realtà che vuol **perseguire verso l'integrazione globale dei mercati finanziari provvedendo a regolarli e vigilarli meglio**, in modo da renderli più produttivi di servizi concreti per l'economia reale, forse meno voluminosi e costosi in termini di risorse assorbite dal loro funzionamento, certamente meno rischiosi.

Il dibattito sulle origini e le cure della crisi non è privo di **controversie**. Si confrontano opinioni più attente alla **quantità** di regole con quelle che guardano di più alla loro **qualità**: chi vorrebbe ridurre il ruolo del mercato finanziario e chi vuole esaltarlo regolandolo meglio. C'è anche chi insiste che il problema non sta tanto nelle **regole** quanto nella **vigilanza** sul loro rispetto e sulla rischiosità complessiva del sistema finanziario, che è mancata clamorosamente e che ha messo in luce la drammatica carenza di omogeneità e cooperazione delle autorità che vigilano nei vari paesi. Divergenze si notano anche nel **ruolo che si vorrebbe assegnare alle diverse componenti della governance**, intesa sottolineando la complessità dei suoi molteplici livelli: le autorità politiche esecutive, quelle legislative – in qualche caso si enfatizza persino il ruolo potenziale di quelle giudiziarie – le sedi internazionali di stampo politico, le agenzie tecniche, nazionali e internazionali, comprese le banche centrali, gli intermediari finanziari e gli operatori di mercato, con la loro funzione di consulenza e la loro auto-regolamentazione, le associazioni di imprese e di consumatori di servizi finanziari. Nel disegno delle regole del futuro si verifica anche una **competizione fra i vari tipi di autorità** e le varie sedi di concertazione, alla ricerca di ruoli più importanti dei politici o dei burocrati che le compongono. Secondo alcuni le differenze e la concorrenza fra i regolatori e i vigilanti, molto spesso presenti anche all'interno di singoli paesi, è stata una delle cause del disordine e dell'indisciplina pre-crisi e ha favorito il livellamento verso il basso della qualità e della severità della disciplina finanziaria; secondo altri, all'opposto, anche in futuro sarebbe bene permettere una certa concorrenza fra i regolatori e i vigilanti, che li stimoli ciascuno a ottimizzare il proprio modo di operare, a vantaggio della propria influenza e, insieme, del buon funzionamento dei mercati. È chiaro che questo secondo tipo di opinioni è meno favorevole a forzare l'omogeneizzazione e l'accentramento sovranazionale della governance finanziaria. A variegare il quadro delle analisi e ad animare la discussione sul da farsi ci sono poi le varie sfumature di opinione comprese fra due e-

stremi. Da un lato chi è convinto, più o meno in buona fede, che il mercato è più capace di individuare i rischi di quanto non lo siano le autorità e che il vero problema è l'eccesso di garanzie di salvataggio degli operatori in difficoltà, assicurato dalla politica, magari in cambio dell'eccesso di regolamentazione e di interferenza nelle decisioni private: senza tale eccesso vi sarebbe maggior prudenza e stabilità e la **"disciplina di mercato"** selezionerebbe automaticamente gli operatori con combinazioni accettabili di rischio e rendimento atteso. Dall'altro lato chi ribatte, in modo più o meno aprioristico, che la disciplina di mercato è solo un'accozzaglia di speculatori alla disordinata ricerca di profitti "mordi e fuggi", incapace di fornire vera stabilità e orientamento di lungo periodo ai risparmiatori e agli investitori.

Di fronte al dilagare della crisi la comunità internazionale non poteva certo soffermarsi in un dibattito accademico sulla ricerca dei punti di equilibrio nei vari aspetti controversi: occorreva agire con urgenza. È stato preso piuttosto rapidamente un indirizzo strutturato: il **rafforzamento del G20** che, pur dedicato a molti altri fronti della concertazione globale, fu creato, come già detto²⁷, più di un decennio fa, proprio in seguito a un'ondata internazionale di crisi finanziarie; **la delega da parte del G20 al Financial Stability Board (Fsb)**²⁸, **dei compiti di regia tecnica della ri-regolamentazione** finanziaria e delle politiche per la stabilità finanziaria globale; la rapida stesura, da parte di questa agenzia di un'**agenda organica di tutti gli interventi necessari**, approvata dal G20; il monitoraggio, istruito dal Fsb per conto del G20, dell'**elaborazione di dettaglio** di tale agenda, da parte di vari attori nazionali e internazionali, e della sua progressiva **implementazione** che deve comunque essere sancita dalle **autorità nazionali**, non essendovi in atto alcun accentramento di poteri e responsabilità politiche.

L'agenda curata dal Fsb è comprensiva e largamente condivisa²⁹. Costituisce un progetto organico di azioni delle autorità e degli operatori, con un'ottica prevalentemente rivolta al buon funzionamento del sistema finanziario globale "dopo la crisi", cioè in tempi normali e al fine di evitarne un'altra, ma importante anche, per certi aspetti, nel rafforzare le politiche immediate di gestione della crisi, supportandole con un quadro di riferimento delle regole che verranno introdotte. Si prevede di aumentare la quantità e migliorare la qualità e l'andamento nel tempo del capitale minimo che gli intermediari devono tenere a fronte dei rischi in bilancio; di migliorare e rafforzare i criteri con i quali redigere la contabilità degli operatori finanziari; di rendere i criteri di remunerazione applicati dagli intermediari più coerenti con l'incentivo a non correre rischi impropri; di riorganizzare i mercati dei cosiddetti "strumenti derivati" in modo più standardizzato, trasparente e sicuro; di migliorare le tecniche e le forme di collaborazione per controllare gli intermediari multinazionali; di rendere più uniformi i criteri di comportamento delle autorità nazionali di vigilanza e regolamentazione; di sviluppare un miglior controllo del rischio che caratterizza l'insieme del sistema finanziario più che i suoi singoli componenti; di intervenire con nuove regole sui fondi più speculativi e sulle agenzie di rating; di coordinare meglio gli interventi di emergenza per la gestione urgente dei pericoli e dei danni più acuti della crisi. **Un'agenda completa e organizzata razionalmente**, con la quale è difficile non essere d'accordo.

Dopodiché la governance del processo di riforma diventa però problematica. **Il dettaglio e l'implementazione dei singoli punti sono affidati a sedi diverse**: i criteri contabili, ad esempio, sono fissati da agenzie di autoregolamentazione dei mercati; i minimi di capitale vanno specificati dal cosiddetto "Comitato di Basilea", profondamente

connesso al Fsb ma non coincidente, e devono essere poi adottati da delibere nazionali che vedono i politici dei diversi paesi su posizioni diverse e spesso instabili; le regole sui derivati devono essere decise ai livelli nazionali con procedure che richiedono, di fatto, un certo grado di consenso delle banche e di altri operatori finanziari; e così via. Oltre alla diaspora dei processi di stesura e adozione delle norme dettagliate, **la ricchezza e la complessità anche tecnica dell'agenda non può che sfaldare la regia e la capacità di effettivo controllo politico G20**, cioè della sede che la dovrebbe garantire. Appena l'autorevolezza del G20 si incrina tende a sfaldarsi anche l'agenda perché altre sedi competono per aver visibilità e poteri e, anziché a un'ordinata implementazione, si assiste a un convulso accumularsi di proposte e tentativi di delibera, dal Congresso Usa alla Commissione europea, dal Fmi alle banche centrali e alle autorità di vigilanza nazionali, ai governi e ai parlamenti dei vari paesi, fino a singoli leader politici che potrebbero disperdere populisticamente singoli punti dell'agenda senza rispettare la loro gerarchia di rilievo e fattibilità tecnica, la necessaria uniformità internazionale delle riforme e la coerenza della loro attuazione. Un disordine dove si inserisce più facilmente **la forza delle lobby** di chi ha interesse a un ritardo o a una cancellazione delle riforme o vuole influenzarle a vantaggio proprio e con svantaggio collettivo.

Il Fsb rimane vigile nel controllare e giudicare questo procedere incerto, incompleto, lento; il G20 continua a registrare il risultato del suo lavoro e a pronunciarsi in favore del suo completamento più organico e virtuoso. Ma **la prova complessiva della governance della riforma finanziaria non è soddisfacente** e le riforme tardano, si inceppano, peggiorano il loro disegno. Ciò deteriora e rende più ciniche le aspettative sulle riforme da parte di tutti e con aspettative peggiori il processo di riforma diviene più difficile, con un circolo vizioso. Rimane evidente la sproporzione fra l'importanza degli interessi collettivi, di stabilità ed efficienza, che sono in gioco, e la capacità di riconoscerli da parte degli attori in campo e di tenerne conto nei loro comportamenti, andando al di là di un'ottica di brevissimo periodo.

Occorre uno sforzo eccezionale e diffuso per far fare un balzo in avanti alla consapevolezza dell'importanza di migliorare la governance delle regole finanziarie. Occorrono **deleghe più impegnative ad agenzie indipendenti e a decisori sovranazionali**, l'"obbligo" a seguirne gli indirizzi; l'accordo su **sanzioni** rilevanti per chi disobbedisce, applicate a livello nazionale a carico di vari interessi finanziari dei disobbedienti, su indirizzo delle autorità internazionali; un ulteriore **irrobustimento del Financial Stability Board**, con un mandato più forte, maggiori risorse proprie, una governance più ristretta e potente, un rapporto più chiaro col Fmi che non crei competizione di visibilità e specializzi le due agenzie su temi diversi³⁰, leve di coordinamento più cogenti nei confronti delle autorità di vigilanza nazionali; **la rinuncia alla strumentalizzazione demagogica** di questioni che uniscono a un profondo rilievo politico un delicato e complesso profilo tecnico; **la rinuncia a considerare in un'ottica nazionale** una finanza la cui rapida globalizzazione è un dato di fatto ineludibile, ma è senza governo adeguato ed ha perciò portato ad una crisi che continua a rivelare nuovi aspetti e a imporre nuovi costi all'economia reale. È difficile capire se e come tutto ciò possa avvenire.

Fra le cose che appaiono con un poco più di chiarezza, vi è la **responsabilità che ha l'Unione europea** in questo problema globale. Per più di un motivo. Innanzitutto se l'Ue, o almeno l'area dell'euro, avesse un **atteggiamento più compatto** e coerente con la logica della governance globale, quest'ultima sarebbe facilitata, mentre è oggi

complicata e confusa, nello scenario globale, anche dai comportamenti dei vari paesi dell'Ue, delle sue diverse autorità, dei suoi singoli uomini politici. In secondo luogo l'Ue è, fin da quando esistono le Comunità europee, un preziosissimo **laboratorio di governance sovranazionale**: la consapevolezza delle interdipendenze, la chiarezza degli obiettivi, la volontà di governare insieme una regione con tradizioni e culture, nazionali e subnazionali, molto diverse e delle quali tutti mantengono pieno rispetto, l'insistenza sugli sforzi di cambiamento, anche quando venivano temporaneamente interrotti e frustrati, l'entusiasmo, la fantasia, l'ingegneria istituzionale, con cui l'Europa ha saputo a tratti fare avanzare la sua integrazione economica e politica, non possono che essere un punto di riferimento per un mondo che cerca di comprendere e governare meglio la globalizzazione. Se il laboratorio europeo segna il passo, ne viene un messaggio scoraggiante per il resto del mondo. Il suo "buon esempio" è una condizione necessaria, ancorché non sufficiente, perché le cose procedano nel senso della collaborazione globale.

In terzo luogo, la responsabilità dell'Ue nel costruire una buona governance della finanza internazionale sta nell'importanza dell'obiettivo per **il suo "egoistico" interesse regionale e, indirettamente, per gli interessi nazionali dei suoi stati membri**. La sofisticazione dell'economia europea rende la stabilità finanziaria cruciale per il suo apparato produttivo "reale"; l'integrazione transatlantica dei suoi mercati dei capitali è tale da coinvolgerla immediatamente, come dimostra lo svolgimento di questa crisi, nelle disfunzioni finanziarie statunitensi; il rilievo del mercato dei capitali europeo e dell'euro, a livello globale, tenderebbero a zero se venisse a mancare una governance finanziaria comunitaria unita, forte e di buona qualità; in una globalizzazione finanziaria sregolata e continuamente ammalata l'economia europea soffrirebbe un danno più che proporzionale alle sue dimensioni, perché finirebbe più divisa, non solo nella finanza, e quindi più irrilevante. Mentre in una buona governance finanziaria globale il ruolo dell'Ue e dell'euro non possono che risultare cruciali, punti di collegamento, snodo e mediazione fra regioni diverse e diversamente sviluppate della finanza mondiale, *best practice* di superamento degli interessi nazionali là dove è evidente un interesse collettivo sovranazionale.

Ma l'interesse dell'Europa e, al suo interno, dell'Italia, al buon governo dell'economia mondiale va al di là delle questioni monetarie e finanziarie, come ricorda il paragrafo conclusivo che segue.

4. L'interesse dell'Europa e dell'Italia

Per un miglioramento della governance economica mondiale, l'Europa e i suoi stati nazionali hanno, insieme al resto del mondo, l'"interesse collettivo" che costituisce ragione sufficiente per governare insieme la globalizzazione. **La buona governance è un "bene pubblico" globale e quindi anche europeo e nazionale**. Su questo interesse, collettivo e indivisibile, vertono i paragrafi precedenti. Ma l'interesse dell'Europa e dei suoi stati per una buona governance mondiale ha anche una natura più "privata", "egoistica", esclusiva, diretta, che rientra nella categoria tradizionale dell'"**interesse nazionale**".

L'interesse diretto e "nazionale" dell'Ue ai progressi della governance economica globale ha diversi aspetti, tra loro commisti e complementari. Per comprenderli è bene ricordare che **anche l'Ue, al suo interno, ha un problema di governance economica**, che è difettosa, inadeguata ai tempi ed è messa duramente alla prova dalla crisi. Sicché un processo di rafforzamento, miglioramento, adeguamento ai tempi della governance mondiale entra con naturalezza in un rapporto di reciproco rafforzamento con il contemporaneo e parallelo processo che interessa l'organizzazione europea. Dai progressi globali l'Europa trae una serie di **benefici specifici, che rafforzano il suo profilo di regione multinazionale integrata e che proteggono e valorizzano il suo ruolo nel mondo**. Ma trae anche il beneficio di uno stimolo ad accelerare il miglioramento della propria governance, a superare le disarmonie, le incoerenze, le asimmetrie della propria integrazione interna che, come la bicicletta, se non avanza rischia di cadere. D'altra parte questo stimolo è inconcepibile senza l'influenza positiva, quasi determinante che ha, nell'altro senso, l'impegno dell'Ue nel rafforzare la sua governance sulla cooperazione globale per governare meglio l'economia del mondo. L'interesse dell'Europa va dunque visto in una prospettiva di **reciproca fertilizzazione, di reciproco stimolo, aiuto e rafforzamento, fra il miglioramento della governance comunitaria e di quella globale**.

Per andare nello specifico, si può seguire la classificazione dei comparti della governance economica globale fatta nel paragrafo precedente. Da una migliore **governance macro-monetaria** mondiale l'Europa trarrebbe il beneficio di veder rassicurato e valorizzato il profilo del suo comportamento macroeconomico, nel complesso più equilibrato e stabile di quello di altre regioni del mondo e, in particolare, degli Usa. La **bilancia dei pagamenti** europea è in sostanziale equilibrio strutturale, ma senza "regole del gioco" che limitino i grandi squilibri altrui, questi tendono a "prenderla in mezzo" e destabilizzarla. È successo così col surplus cinese – e di altri paesi emergenti e produttori di materie prime – e il deficit americano, che con la loro insostenibilità hanno minacciato a lungo l'economia mondiale, salvo poi aiutarsi e perpetuarsi reciprocamente "saltando" l'Europa. Il **cambio dell'euro** non ha quasi mai avuto particolari motivi propri di fragilità e instabilità, pur essendo liberamente fluttuante, né è stato gravemente incompatibile con la competitività d'insieme delle esportazioni europee; ma i dubbi sulla tenuta del dollaro, sul suo ruolo globale, sulla sua resistenza agli squilibri commerciali statunitensi, e l'artificiosità dei cambi manovrati da economie emergenti come la Cina, possono distorcere le ragioni di scambio dell'area dell'euro, accrescere indebitamente l'incertezza del suo corso e incitare episodi speculativi. Un governo più credibile della stabilità dei cambi mondiale beneficerebbe la politica valutaria europea e i suoi riflessi sulla competitività, disincentiverebbe la speculazione e faciliterebbe lo sviluppo del ruolo globale dell'euro. L'area dell'euro ha una **politica monetaria** impostata fin dall'inizio con una strategia di stabilità dei prezzi di lungo periodo, orientata a favorire lo sviluppo garantendo tale stabilità, restia a manovre di stimolo monetario artificioso e miope, garantita da una accentuata indipendenza della banca centrale. Ha cioè una "costituzione monetaria" ben definita e coerente. Ma se costituzioni monetarie altrettanto chiare e robuste non prevalgono in altre aree del mondo, con l'attivismo interventista e destabilizzante della banca centrale statunitense, influenzata anche dagli andamenti della borsa, anche i tassi e la liquidità dell'area dell'euro finiscono trascinati in comportamenti meno disciplinati e coerenti, con una potenziale riduzione della credibilità della Bce. Un'operazione di rinnovo e di rafforzamento dell'ortodossia monetaria globale ve-

rebbe in una posizione di leadership la cultura della stabilità che ha caratterizzato l'impostazione del Trattato di Maastricht. In un Fmi attivo e autorevole nell'omogeneizzare le strategie monetarie mondiali, l'influenza della Bce sarebbe notevole, sia sul piano pratico che su quello intellettuale, e si avvarrebbe anche dell'esperienza con cui ha saputo gestire lo straordinario processo di unificazione monetaria europea.

Una parte importante della governance macroeconomica riguarda le **politiche fiscali**, la cui qualità non si può annoverare fra i meriti europei: un loro indirizzo a livello globale aiuterebbe a disciplinarle anche nell'Ue. Ma all'interno dell'Europa l'importanza della questione è molto maggiore. **La mancanza di forme adeguate di "politica di bilancio europea" costituisce un'incoerenza**, ormai riconosciuta insostenibile, con i fronti più avanzati dell'integrazione europea come **il mercato e la moneta unici**. L'adozione dell'euro, in particolare, ha creato una situazione in cui il debito pubblico dei paesi membri è stato improvvisamente espresso in una "moneta estera", creata a livello centrale da una banca centrale indipendente. È così nato un "rischio di insolvenza" prima inesistente per i titoli di stato europei. Per fronteggiare la nuova situazione l'Ue ha introdotto, insieme all'euro, il Patto di stabilità e crescita, mirato a prevenire dinamiche insostenibili dei debiti pubblici nazionali. Ma non c'è stata la forza di amministrare il Patto con la dovuta severità, né di approfondirlo con un coordinamento più intenso di vari aspetti delle politiche economiche nazionali, che influiscono sulla competitività delle produzioni dei paesi membri e, indirettamente, sulla loro finanza pubblica nonché, anche attraverso i debiti pubblici, sulle loro bilance dei pagamenti inter-europee e sui debiti esteri. Il risultato è stato il crescere del disordine e dell'indisciplina dei bilanci pubblici, l'aumento della rischiosità dei titoli emessi per finanziarli e le tensioni che tutto ciò ha causato per il mercato finanziario europeo e per la moneta unica, quando lo shock della crisi finanziaria globale ha fatto emergere il problema con più forza. È ora in programma una profonda riforma del Patto di stabilità e crescita che dovrebbe costituire un passo sostanziale verso il disegno di una politica di bilancio europea. La pressione della crisi sta alimentando anche altri progetti di **governance comunitaria dei bilanci pubblici** e, persino, di creazione di un vero e proprio **bilancio pubblico comunitario**, dedicato a speciali finalità, finanziato autonomamente anche con emissioni accentrate di debito pubblico europeo. La gestione di forme di politica di bilancio europea, renderebbe più esplicito il suo inestricabile collegamento con altri comparti della politica economica, come le politiche industriali e quelle sociali e previdenziali. La governance economica europea avanzerebbe allora gradualmente verso forme di concertazione sempre più penetranti e unificanti, pur nel rispetto della sussidiarietà che non deve veder espropriato il livello nazionale (né quelli sub-nazionali) dalle decisioni e dalle responsabilità che rimangono più appropriate per quel livello anche dal punto di vista dell'interesse comunitario. **Si completerebbe la "e" dell'acronimo dell'Uem**, dove l'unione monetaria non può stare senza i progressi di quella, in senso lato, "economica"³¹.

È evidente come un clima di riforma della **governance economica globale**, teso, fra l'altro, a rafforzare il coordinamento delle politiche macroeconomiche, funzionerebbe di grande **stimolo** per la prospettiva di eliminare l'incoerenza di una **governance europea**, nel cui ambito il mercato e la moneta unici hanno difficoltà a convivere col decentramento quasi totale di aspetti essenziali delle politiche economiche, come quelle di bilancio. Come potrebbe l'Europa sedere con qualche autorevolezza a un tavolo di concertazione macroeconomica mondiale, senza avere le carte in regola in casa pro-

pria, una casa con ambizioni di integrazione economica tanto maggiori da essere incommensurabili rispetto a quelle dell'economia globale? Ma è altrettanto evidente, e forse ancor più forte, **lo stimolo che avrebbe luogo in senso inverso**: se l'Europa accentuasse il suo ruolo di laboratorio di governance sovranazionale e facesse passi rapidi e consistenti verso una gestione comunitaria delle politiche macroeconomiche da affiancare a quella della moneta unica, verso un principio di finanza pubblica europea, potrebbe dare un apporto decisivo ai progressi della governance globale. Progressi i cui benefici, a loro volta, tornerebbero presto a suo vantaggio, diretto e indiretto.

Dal punto di vista istituzionale, come già osservato, **la riforma del Fmi, quale agenzia centrale per il governo macro-monetario globale, attende la prima mossa dell'Ue**, che nel Fondo ha una rappresentanza troppo numerosa ma debole perché divisa e che, rinunciando a una parte dei propri voti ma esercitandone il resto unitariamente, guadagnerebbe potere e influenza mentre lascerebbe spazio ai paesi emergenti, con i quali la cooperazione sarebbe per lei più vantaggiosa che per gli Usa. È veramente peccato che il desiderio dei maggiori paesi europei di mantenere la loro rappresentanza nazionale nel Fmi, per ragioni di cinico prestigio ed effimeri vantaggi, rallenti la ristrutturazione della governance del Fondo che è condizione necessaria per rendere credibile un progetto di potenziamento delle sue funzioni di regia macro-monetaria globale.

Un secondo comparto della governance economica mondiale considerato in queste note riguarda le **regole del commercio mondiale**. Anche in questo comparto i progressi globali sono di diretto interesse per l'Europa e possono fertilizzarsi reciprocamente con quelli europei. L'Ue si fonda sul libero scambio nel mercato interno, ha nei Trattati forti ambizioni di promuovere e difendere la concorrenza e di ostacolare gli aiuti di stato, si è dotata da tempo di una gestione accentrata ed efficiente della politica commerciale esterna. Nonostante alcuni rigurgiti di protezionismo e la lentezza con cui contribuisce a riformare la politica agricola, un'evoluzione liberale più rapida e incisiva delle regole commerciali globali, rafforza le vocazioni insite nei Trattati e sfrutta le capacità tecniche e politico-diplomatiche che già meritano la buona reputazione con cui la Commissione esercita i suoi poteri.

Ma il quadro si arricchisce e si approfondisce se si considera che **il mercato unico europeo è ancora incompleto e imperfetto** e che il suo avanzamento e la sua popolarità sono in una fase di debolezza anche in seguito alla crisi economica, che alimenta atteggiamenti protettivi e nazionalistici, riduce la fiducia nei vantaggi dell'integrazione internazionale e della concorrenza, della quale sottolinea piuttosto i costi, soprattutto quelli dell'impatto sociale delle riorganizzazioni e dislocazioni produttive. Un **attivismo più spinto e ambizioso delle politiche commerciali globali non può che stimolare la ripresa dei progressi del mercato unico europeo**, la rinnovata attenzione per quello che rimane l'elemento fondante, il più caratterizzante e riassuntivo della logica e delle prospettive dell'Ue. Ma è importante soprattutto il flusso di influenza reciproca che va nell'altra direzione: **senza il progresso del mercato unico europeo, alla governance del commercio internazionale viene a mancare la convinzione e l'influenza di un protagonista senza pari** e l'apporto di un'esperienza politico-istituzionale indispensabili.

Nel comparto delle politiche commerciali globali il ruolo europeo di laboratorio della governance mondiale è essenziale. Anche perché, come illustra il recente “rapporto Monti” steso per incarico della Commissione, **per completare l'unificazione del suo mercato interno, l'Ue deve intraprendere uno sforzo complesso e articolato**, che per alcuni aspetti sarebbe un esempio preziosissimo, anche se applicabile con modalità e intensità molto diverse, per sviluppare in modo più ambizioso la politica commerciale mondiale. È uno sforzo nel quale giocano un ruolo importante e complementare i rami più diversi delle politiche economiche e ha luogo una sorta di scambio politico-diplomatico, un *package deal*, fra «i paesi membri con una maggiore tradizione di economia *sociale* di mercato, che potrebbero impegnarsi ad accettare in modo più pieno le politiche della concorrenza e del mercato unico,... e gli Stati membri di tradizione più anglosassone», quelli che guardano in modo più radicale alla concorrenza e al mercato unico quasi come le finalità uniche dell'Ue, «che [in cambio di minor resistenze sul fronte del mercato unico] potrebbero mostrarsi pronti a politiche più attente a preoccupazioni sociali... anche tramite forme di coordinamento fiscale»³². In altri termini: **sia la politica commerciale mondiale che quella del mercato unico europeo**, per progredire con successo, **devono collocarsi in un quadro di governance multi-livello e multidimensionale**, integrandosi con l'azione su altri fronti delle politiche economiche e delle politiche *tout court*. Il caso europeo contribuisce a rafforzare il significato più sofisticato di governance economica internazionale, dove i vari livelli e campi di azione si combinano per ottenere un risultato più completo ed equilibrato. Lo sforzo complesso di approfondimento dell'integrazione europea beneficerebbe di una sponda di concertazione globale: la quale, pur essendo molto meno ambiziosa, rinvierebbe all'Europa il beneficio che trarrebbe dal suo esempio.

Il terzo comparto della governance economica globale esaminato nel paragrafo precedente è quello della **regolamentazione e della vigilanza finanziarie**. È evidente l'interesse dell'Europa per un sistema finanziario globale meglio governato e quindi più stabile ed efficiente. Il punto è però che **in questo comparto la governance interna dell'Ue è particolarmente carente**. L'Europa ha normative e vigilanze finanziarie segmentate, diverse da stato a stato, inefficienti e lacunose, fatica a delegare poteri al centro, procede con lentezza e incompletezza alle necessarie riforme. Avrebbe bisogno di “disciplina esterna”, non avrebbe che da guadagnare se, quasi per miracolo, il resto del mondo si dimostrasse migliore di lei e la costringesse a progredire collaborando globalmente. D'altra parte è inconcepibile un tavolo di ri-regolamentazione finanziaria globale dove il settore finanziario europeo, così sviluppato, importante e integrato, continui a partecipare in modo disunito e con atteggiamenti e proposte inadeguate. Sul fronte delle regole finanziarie il collegamento fra i progressi della governance globale e di quella europea è molto forte: **senza una spinta globale, l'Europa non riesce a riformarsi, e senza regole e istituzioni comuni europee è impossibile una governance adeguata della ri-regolamentazione finanziaria globale**.

La dimensione europea del problema è grave e urgente. **In un mercato unico dove circola una moneta unica non possono esservi regole finanziarie e vigilanze separate e diverse**. Si perde il controllo dei flussi internazionali di credito e di titoli e dell'intermediazione *cross border*, si rende quest'ultima costosa e inefficiente, alle prese con normative e regolatori diversi, sfugge il monitoraggio dei rischi che il sistema finanziario comunitario corre nel suo insieme, si mette in pericolo la stabilità dei mercati

e degli intermediari. È un'incoerenza clamorosa, per correggere la quale ci sono forti resistenze di origine politica e burocratica difficilmente comprensibili, e il conservatorismo di chi conta di sfruttare la segmentazione delle regole come protezione delle piazze finanziarie nazionali. **La crisi, anche se originata nel mercato finanziario americano, ha trovato le autorità dei paesi dell'euro divise** e male informate sul coinvolgimento dei maggiori intermediari europei, impreparate ad affrontare in modo uniforme e incisivo l'emergenza comune: anche per questo l'Europa ha sofferto della crisi più di quanto ci si attendesse. È ragionevole sperare che la spinta verso riforme globali della governance finanziaria sia di stimolo per superare questa incoerenza che indebolisce l'Europa e la sua moneta.

Nei progressi della governance economica europea deve trovar spazio, in particolare, **un sistema adeguato per gestire le crisi finanziarie**, quando capitano inevitabilmente. Questo è vero anche a livello globale dove però, è evidente, le crisi non possono essere ben gestite se non è in grado di farlo al suo interno l'area finanziariamente e monetariamente più integrata del mondo, quella che ha l'euro in comune – con la notevole anomalia del caso inglese – e che ospita una delle porzioni più importanti dell'industria finanziaria mondiale. Per gestire le crisi occorrono molteplici regole e una gamma organica di istituzioni e strumenti. Servono regole e istituzioni per permettere che chi ha troppo rischiato sia lasciato fallire senza che ciò arrechi troppo danno nel resto del sistema, disincentivando così ex ante i comportamenti imprudenti. E servono regole e istituzioni che possono salvare chi non può esser lasciato fallire o, comunque, attenuare ex post il trauma della crisi, con la sopportazione mutualistica o la socializzazione di alcuni dei suoi costi. Servono regole e istituzioni che aiutino e promuovano le ristrutturazioni necessarie per il rilancio del dopo-crisi. Il tutto tenendo presente che le crisi sistemiche sono pervasive, si diffondono ovunque, rimbalzano più volte sull'economia reale e, come insegna l'esperienza recente, possono investire gli operatori privati ma anche i debitori sovrani.

L'apparato necessario per far fronte a tutto ciò non può fare a meno di coinvolgere e accomunare i bilanci pubblici dei paesi membri dell'Ue o, almeno, di chi partecipa all'area dell'euro. Né può fare a meno di un supporto temporaneo della politica monetaria che deve assicurare la liquidità ai mercati mentre chi di dovere si preoccupa di sistemare le insolvenze e riorganizzare gli intermediari e i mercati. La gestione delle crisi è dunque **un altro punto di collegamento fra la governance macroeconomica, sia sotto il profilo della politica di bilancio che di quello della politica monetaria, e la governance delle regolamentazione e della vigilanza finanziarie**. L'esperienza della crisi delle banche europee e, soprattutto, quella dei paesi più indebitati, ha messo alla prova questo gioco complesso della governance multilivello. Indipendentemente dalla validità delle soluzioni urgenti che sono state sperimentate, come gli aiuti alle banche, il fondo di salvataggio della Grecia, in parte comunitario e in parte intergovernativo, gli interventi di sostegno della Bce, si tratta di primi passi verso un assetto più integrato e unitario del governo economico europeo, senza il quale non sopravvivrebbe l'euro ma forse nemmeno l'Unione³³. Ogni progresso verso un assetto del genere svolge un ruolo cruciale anche per la gestione delle crisi a livello globale, dalla quale riceve e alla quale invia stimoli per avanzare parallelamente, anche se con obiettivi e strumenti che nel caso europeo possono radicarsi in un'integrazione economico-politica e una solidarietà molto più profonde, ovviamente, di quelle globali.

Se il miglioramento della governance economica mondiale è interesse dell'Europa nel suo insieme lo è a maggior ragione, direttamente e attraverso l'Ue, per l'Italia. La globalizzazione è inevitabile e può essere molto benefica, anche per le regioni più avanzate del mondo, ma va governata. **Il rafforzamento della governance economica globale è parte integrante dell'“interesse nazionale” italiano**, sia nel senso più tradizionale e individuale che nella forma indivisibile di un interesse collettivo mondiale a prenderci cura insieme di beni pubblici globali, compresa la stabilità economico-finanziaria.

L'Italia è fra i paesi con meno ragioni per il mantenimento di atteggiamenti nazionalistici. È un paese di grandi potenzialità e risorse, ma piccolo e debole, in un mondo in rapida e travolgente evoluzione; un paese meno potente e influente, anche per ragioni storiche, da sempre, di diversi membri dell'Ue, senza contare i colossi extraeuropei, che comprendono ormai a pieno titolo paesi che si chiamano ancora emergenti anche se spesso appaiono già del tutto “emersi”. **Qualunque tentativo italiano di giocare partite economico-politiche in modo isolato o disallineato è privo di prospettive fino ad apparire risibile.** Non solo: **l'Italia ha risorse e capacità produttive che le permettono di svilupparsi solo accentuando la complementarità della sua economia con aree economiche più vaste e integrate.** Il peso del commercio internazionale sull'attività economica italiana è fisiologicamente grande; la nostra capacità di adattarci al mutare della qualità e della distribuzione delle domande e delle offerte di merci e servizi sui mercati mondiali deve rimanere al centro del nostro sforzo competitivo; la ricerca di *joint venture* internazionali, in tutte le fasi e in quasi tutti i settori della produzione e della distribuzione, deve essere uno degli strumenti della nostra imprenditorialità; l'investimento internazionale del nostro risparmio è condizione indispensabile per offrirgli una collocazione adeguata sotto il profilo del rischio e del rendimento; il finanziamento estero dei nostri investimenti interni deve aumentarne la quantità e verificarne la qualità, insieme a quella dell'ambiente economico, sociale e istituzionale che sappiamo mantenere nel paese; la mobilità *cross border*, in entrata e in uscita, di studenti, docenti, studiosi, deve assicurarci la capacità di produrre la formazione, la cultura e la ricerca perché le nostre imprese e i nostri giovani abbiano successo in un mondo globalizzato e per offrire il nostro contributo agli analoghi sforzi altrui; la mobilità internazionale del lavoro, non solo di quello molto qualificato, deve offrire a ciascuno il menu migliore delle opportunità di esperienza, di impiego, di riqualificazione, in un mondo dove i profili professionali sono sempre più diversificati e mutevoli; e così via. **L'“apertura” dell'economia italiana, in tutti i sensi, è il motore principale del suo sviluppo.** Anche per questo è interesse dell'Italia che l'Ue rafforzi il più possibile le libertà di circolazione di beni, servizi, capitale e lavoro, seguendo i dettami del suo Trattato e la naturale convenienza degli europei. Per un paese con la nostra vocazione all'apertura, avere a disposizione le potenzialità dell'Ue è un'opportunità preziosa, che manca in altre regioni del mondo.

Ed è interesse dell'Italia offrire e produrre apertura, essere protagonista della spinta d'integrazione dell'Europa e del mondo. Si dice spesso che l'Italia è fra i paesi che dall'integrazione internazionale può trarre il beneficio di una “**disciplina esterna**”, che l'aiuta a superare alcuni incagli della sua politica e della sua capacità di azione collettiva. Ciò è vero, e occorre tenerne conto; ma senza deresponsabilizzarsi abbandonandosi al governo altrui. Chi si apre non deve essere alla mercé di poteri esterni incontrollati.

labili; all'apertura e all'integrazione delle economie deve accompagnarsi la loro partecipazione più intensa a **un'evoluzione della governance economica in senso internazionale e sovranazionale**. Di questa evoluzione l'Italia dovrebbe essere radicale sostenitrice, propulsore di idee e iniziative della più varia specie in questa direzione; la sua diplomazia dovrebbe essere tutta tesa verso questo obiettivo, **aggregatrice del consenso e dell'azione dei tanti altri paesi, in Europa e altrove, che si trovano in condizioni analoghe e ne trarrebbero analogo beneficio**. Non manca di esperienza, di vocazione e di tradizione: dal primo dopoguerra è diventata un pilastro del processo di unificazione europea, dove si è distinta e spesso ancora si distingue per convinzione e spirito di iniziativa. La sua vocazione alla collaborazione transatlantica è sempre stata chiara. Nei confronti del mondo medio-orientale ha spesso svolto un ruolo diplomatico cruciale, aperto, cooperativo, capace anche di mettere a frutto economico le sue tradizioni di comprensione e tolleranza interculturali. Ma anche la sua diplomazia diviene sterile se si muove isolatamente, di fronte ai grandi cambiamenti in corso: non ha oggi alcun senso rapportarsi da sola con i nuovi colossi come la Cina, e nemmeno con l'India, la Russia o il Brasile. **La politica estera dell'Italia, soprattutto in campo economico, deve integrarsi con quella degli altri, segnatamente con quella europea**. Non si tratta di "difendere gli interessi dell'Italia", espressione piuttosto superata: si tratta di promuovere i propri insieme agli altrui interessi, in un mondo dove i confini nazionali hanno cambiato, quando non hanno perduto, il senso di un tempo. Si tratta di confrontarsi e collaborare con vantaggio di tutti in un mondo dove il potere, lungi dal concentrarsi ai vertici degli stati nazionali, si distribuisce trasversalmente ai confini, e al loro interno, in strati molteplici e livelli complessi e mutanti, fra imprese private e pubbliche amministrazioni, fra individui e organizzazioni, fra leggi e consuetudini, fra centri di comando esplicito e implicito. In un mondo così, **la nostra politica estera deve diventare soprattutto contributo cooperativo al progresso delle modalità delle governance multilivello europea e globale**.

Il riferimento più forte delle nostre politiche economiche deve comunque rimanere l'Europa e deve crescere il nostro impegno a renderla più unita. **I successi dell'Ue e dell'Uem sono al centro dell'interesse nazionale italiano, col quale si confondono sempre più**. Come illustra in questa ricerca Carlo Altomonte³⁴, è stato costoso per l'Italia aderire all'Uem, ma i potenziali benefici superano di molto i costi, a condizione che l'Uem si completi, che la "m" non rimanga troppo più grande della "e", che l'economia europea non rimanga solo per l'Italia un mercato e una moneta, ma diventi la sede principale di esercizio delle politiche economiche, congiuntamente con gli altri stati membri, in un'ottica sempre meno intergovernativa, sempre più comunitaria e sovranazionale. Non ci sono alternative, se non il progressivo allontanamento o, addirittura, dissolvimento, dell'unico ambito economico-politico dove gli italiani – intesi non tanto come stato nazionale quanto come singoli cittadini, singole imprese e organizzazioni – possono lasciare un segno nel grande mondo globale, economicamente sempre più grande e più globale.

Per competere in Europa, e con l'Europa nel mondo, **mantiene un suo ruolo la governance nazionale di alcune politiche economiche**. Anche questa deve svolgersi in modo moderno, su più livelli, con ricche interazioni fra privati e pubblici poteri, locali e centrali, individui, associazioni, centri di ricerca e riflessione, sempre con sponde aperte a interagire con soggetti esteri. Il **governo nazionale** dovrebbe gradualmente

sempre più rimpicciolire le sue azioni dirette e di comando – e forse anche le sue dimensioni e il suo costo – e concentrarsi nel **diventare un regista autorevole**, abile, efficiente **di una governance nazionale complessa** e nel contribuire quel che può alle governance europea e globale. A livello nazionale è particolarmente importante la **regia del decentramento locale**, che deve sfruttarne tutti i vantaggi evitandone i pericoli, le chiusure, le disarmonie e le ingiustizie, le diversità costose per chi opera in più località, le debolezze nei confronti di quegli interessi speciali che sono tanto più potenti quanto più i centri di decisione sono a loro prossimi territorialmente.

Quanto alle residue **politiche economiche nazionali** vere e proprie, si tratta soprattutto di dirigerne la governance verso l'aumento dell'**efficienza nella fornitura di quei servizi pubblici che restano nazionali**, e verso la creazione di infrastrutture materiali e immateriali, opportunità e incentivi, per accrescere la **produttività del settore privato**. Sono politiche di lungo periodo, politiche che gli economisti chiamano “dell'offerta”, perché la domanda è sempre più globale e per le buone merci e i buoni servizi non manca mai per più di poco tempo. Sono le uniche politiche che contano per aver successo con l'euro nel mercato unico europeo, e con entrambi nel mercato globale. Senza di loro cade la competitività dei singoli e del paese, nasce la paura di competere e di integrarsi con l'estero, sorgono desideri di chiusura, di protezione, di “governance autonoma”, di localismo ingiustificato, desideri che si ammantano spesso di maschere valoriali retoriche e inconsistenti.

In un mondo integrato, la ricerca di competitività non è una guerra aggressiva di conquista dei mercati, a somma zero, ma è la partecipazione a un progresso comune dove il successo di tutti è interdipendente. Nel mondo veramente integrato ogni forma di “mercantilismo” ha effetti effimeri; essere competitivi non vuol dire necessariamente esportare di più, la soddisfazione della domanda interna a ogni paese è collegata e quasi indistinguibile da quella della domanda estera e la soddisfazione di quest'ultima trascina spesso dosi notevoli di importazioni. L'interesse nazionale non richiede, come un tempo, di combattere per prevalere, nemmeno in economia. **La governance economica nazionale** deve contribuire ad allocare bene le risorse e a produrre con efficienza, e deve poi saper sfumare i suoi confini per **dare un contributo senza bandiera alla governance internazionale.**

Note e riferimenti bibliografici

¹ In questo lavoro il termine *governance*, ancorché quasi sempre riferito all'economia, viene usato in un'accezione molto ampia: specifici profili istituzionali di “governo” si uniscono a un insieme di modalità e consuetudini che caratterizzano i processi con cui vengono prese le decisioni e ne viene realizzata e controllata l'implementazione. Si veda in seguito l'approfondimento di A. Martinelli, *Il concetto di governance e la sua applicazione*, che contiene alcune indicazioni bibliografiche e spiega che «il concetto di governance include il concetto di governo, ma va al di là di questo; può essere considerato un metodo negoziale e un insieme di meccanismi e processi, di natura sia formale che informale, mediante i quali un gruppo di attori giunge a prendere decisioni vincolanti e reciprocamente soddisfacenti al fine di gestire e regolare un ambito specifico di attività economiche e sociali».

- ² T. Padoa-Schioppa, *The euro remains on the right side of history*, in «Financial Times», May 14, 2010, p. 9, nostra traduzione.
- ³ Si veda in seguito l'approfondimento di L. Tajoli, *Crisi economica internazionale e commercio mondiale*.
- ⁴ *Murky protectionism* è il termine ricordato da L. Tajoli nell'approfondimento citato.
- ⁵ Usa, Giappone, Germania, Francia, Regno Unito, Italia e Canada: così elencati nell'ordine originario di dimensione economica decrescente.
- ⁶ Oltre ai componenti del G7, in ordine alfabetico: Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Cina, Corea del Nord, India, Indonesia, Messico, Russia, Sudafrica, Turchia; l'Unione europea nel suo insieme rappresenta il ventesimo membro.
- ⁷ Si vedano i parr. 3 e 4, le tabelle e le figure in L. Tajoli, *Crisi economica internazionale...*, cit.
- ⁸ Le esportazioni russe sono rimaste nel frattempo costanti, poco sopra l'1,5%.
- ⁹ Comprendendo il commercio interno all'Ue.
- ¹⁰ Contro il 13% del G8!
- ¹¹ Si veda in seguito l'approfondimento di A. Martinelli citato.
- ¹² *Ibidem*.
- ¹³ *Ibidem*.
- ¹⁴ Non ha avuto l'attenzione che meritava uno speciale G5 che venne organizzato dal Fondo monetario internazionale nell'estate del 2006, con un metodo di lavoro particolarmente interessante e la rappresentanza unitaria dell'area dell'euro. Si veda Imf, *Staff Report on the Multilateral Consultation on Global Imbalances with China, the Euro Area, Japan, Saudi Arabia and the United States*, June 29, 2007, www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/062907.pdf. Il centro studi che ha con maggior costanza insistito, con preoccupazione, fin dai primi anni 2000, per una nuova attenzione ai problemi di governo macro-monetario posti dalla globalizzazione è stata senz'altro la Banca dei regolamenti internazionali di Basilea, le cui riflessioni sono regolarmente sintetizzate con efficacia nella Relazione Annuale.
- ¹⁵ L'espressione "regole del gioco" si riferisce tradizionalmente a quelle che vigevano durante l'antico sistema aureo, con cambi rigorosamente fissi, prima delle guerre mondiali: i paesi in deficit dovevano accompagnare la tendenziale perdita di oro con politiche monetarie restrittive che frenassero i prezzi e quindi aiutassero il recupero di competitività; l'opposto dovevano fare i paesi in avanzo. Ma l'uso dell'espressione non è stato del tutto abbandonato, anche durante i periodi più recenti di cambi più o meno flessibili e monete prevalentemente inconvertibili. Si tratterebbe ora di riprendere il termine molto sul serio, dargli un contenuto moderno, produrre regole ben articolate che i paesi si impegnano a osservare con il monitoraggio di "autorità" sovranazionali.
- ¹⁶ La cessazione *formale* del regime di cambi fissi, abbandonato nella sostanza fin dall'estate del 1971 e, ancor più esplicitamente dal 1973, è avvenuta solo con la modifica dell'art. IV degli *Articles of Agreement* del Fmi, decisa nel gennaio 1976 ed entrata in vigore il 1° Aprile del 1978. Il processo di riforma dell'articolo è minuziosamente ricostruito da Margaret Garritsen de Vries, *The International Monetary Fund: 1972-1978*, Imf, 1985, il cui terzo volume raccoglie i testi delle successive proposte di variazione fino a quella adottata nel 1976.
- ¹⁷ Nella versione dell'art. IV degli *Articles of Agreement* in vigore dal 1978, i paesi membri del Fmi si impegnano «ad assicurare un funzionamento ordinato dei regimi di cambio e a promuoverne la stabilità» cercando, fra l'altro, di evitare «fluttuazioni erratiche delle monete e *manipolazioni* dei cambi miranti a evitare l'aggiustamento delle bilance dei pagamenti o a guadagnare ingiusti vantaggi competitivi sugli altri membri» (corsivo nostro). A questo fine «il Fmi sorveglia con fermezza le politiche valutarie dei paesi membri e adotta principi specifici per guidarle». Per un'analisi e una discussione approfondite e recenti dell'art. IV si veda Imf, *Article IV of the Fund's Articles of Agreement: An Overview of the Legal Framework*, June 28, 2006, www.imf.org/external/np/pp/eng/2006/062806.pdf.

- ¹⁸ L'unica proibizione (art. IV, section 2(b)(i)) è quella di fissare il cambio di una moneta in termini di oro.
- ¹⁹ Si veda la nota 18.
- ²⁰ Zhou Xiaochuan, *Reform the International Monetary System*, The People's Bank of China, March 23, 2009, www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&id=178.
- ²¹ F. Bruni, *L'acqua e la spugna*, Milano, Università Bocconi Editore, 2009, p. 180.
- ²² Sul sito web del Fmi è facile rintracciare un'abbondante documentazione sui progetti di riforma del Fondo stesso. Un recente richiamo è in *IMF Pushes Reforms to Its Governance and Mandate*, Imf Survey online, June 8, 2010, www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2010/POL060810A.htm.
- ²³ Si vedano in questa prima parte del lavoro il paragrafo *La crisi finanziaria globale come crisi di governance* e, nella seconda, l'approfondimento di L. Tajoli, *Crisi economica internazionale...*, cit.
- ²⁴ Si veda in seguito l'approfondimento di G. Sacerdoti, *L'ipotesi di riforma del Wto: prospettive e scenari*.
- ²⁵ *Ibidem*.
- ²⁶ *Ibidem*.
- ²⁷ Si veda in questa prima parte del lavoro il paragrafo *Le cabine di regia della cooperazione internazionale*.
- ²⁸ Risultante da un irrobustimento del precedente Financial Stability Forum. Si veda il comunicato della sua prima riunione (www.financialstabilityboard.org/press/pr_090627.pdf) e il suo "charter" (www.financialstabilityboard.org/publications/r_090925d.pdf).
- ²⁹ La sostanza dell'agenda era in gran parte già presente nei documenti del Financial Stability Forum del 2008, poco dopo l'inizio della crisi. Si sono poi succeduti programmi e verifiche diffusi in documenti del Fsb. Una sintesi efficace dei punti in questione si può trovare, ad esempio, nell'indice di uno dei *progress report*, come quello del novembre 2009 dal titolo significativo della sottostante visione della governance del processo, col potere della sede politica che vuole rimanere indiscusso, nonostante il tecnicismo di molti punti dei quali è probabile che diversi rappresentanti politici comprendano il significato e l'importanza: *Progress since the Pittsburgh Summit in Implementing the G20 Recommendations for Strengthening Financial Stability. Report of the Financial Stability Board to the G20 Finance Ministers and Governors*, www.financialstabilityboard.org/publications/r_091107a.pdf.
- ³⁰ Con il Fmi dedito alla governance macro-monetaria, come indicato più sopra.
- ³¹ Sui costi e le opportunità dell'Uem si veda in seguito l'approfondimento di C. Altomonte, *L'Italia e l'Uem: costi e opportunità*.
- ³² M. Monti, *A New Strategy for the Single Market at the Service of Europe's Economy and Society*, Report to the President of the European Commission, May 9, 2010, 1.8 (e), p. 34.
- ³³ Si veda il paragrafo dell'approfondimento citato di C. Altomonte, *Più Unione europea o nessuna unione*.
- ³⁴ Si veda il paragrafo dell'approfondimento citato di C. Altomonte

PARTE SECONDA
APPROFONDIMENTI

IL CONCETTO DI GOVERNANCE E LA SUA APPLICAZIONE

di Alberto Martinelli

1. Il concetto di governance

Il concetto di *governance*, con varie qualificazioni (“democratica”, “globale”, “multi-livello”, “buona”, “sostenibile”), è andato acquisendo negli anni una crescente popolarità, estendendosi dal lessico specialistico al linguaggio dei mass media. Negli ultimi dieci anni il numero di articoli sulla governance pubblicati in riviste scientifiche citate nel *Social Science Citation Index* è aumentato circa otto volte. L'uso inflazionistico del concetto rischia tuttavia di renderlo poco utile e richiede una specificazione dei suoi principali attributi (connotazione) e dei suoi ambiti di applicazione (denotazione). Circa gli ambiti, il concetto di governance è stato usato, come è noto, da studiosi di economia internazionale, giuristi di impresa (**corporate governance**), politologi delle istituzioni europee, sociologi urbani. Qui si farà riferimento alla **governance dei processi economici globali** in un'ottica diversa dall'ideologia del globalismo e si concentrerà l'attenzione sui principi guida e le caratteristiche distintive della governance a più livelli e sui **rapporti tra attori pubblici e privati e tra diversi livelli di governo** (nazionale, sub-nazionale, sopra-nazionale), **con particolare riferimento al ruolo che può svolgere l'Unione europea.**

All'origine del concetto di governance vi è la nuova relazione tra stato e società che può essere ricondotta, sul piano interno, alla crisi fiscale dello stato e ai multiformi processi di privatizzazione economica e, sul piano internazionale, alle conseguenze della globalizzazione per la sovranità nazionale; i governi nazionali appaiono allo stesso tempo troppo piccoli e deboli per far fronte efficacemente alle sfide della competizione nel mercato globale e troppo grandi, intrusivi e costosi per soddisfare altre esigenze come la fornitura di servizi pubblici. Ma la sorprendente fortuna del concetto di governance nel lessico delle scienze sociali è dovuta anche al nuovo panorama ideologico delle democrazie occidentali; esso può infatti piacere sia alla destra che alla sinistra politica. La prima può interpretarlo nell'ottica di “governo limitato” e di “meno stato e più mercato” (nella sua versione neo-liberista) o di “meno stato e più società” (nella sua versione comunitario-populista); la seconda può declinarlo nella retorica dell'*empowerment* e dell'*enabling state*. Le differenze di fondo tra destra e sinistra e l'antico dualismo stato/mercato sono relativizzati e moderati¹. In tal modo sia i partiti di Centrodestra che quelli di Centrosinistra possono organizzare il consenso delle proprie basi elettorali, pur concordando ampiamente sulle specifiche scelte di politica economica e sociale.

Il concetto di governance include quello di governo, ma va al di là di esso; può essere considerato un metodo negoziale e un insieme di meccanismi e processi, di natura sia formale che informale, mediante i quali un gruppo di attori giunge a prendere decisioni vincolanti e reciprocamente soddisfacenti al fine di gestire e regolare un ambito specifico di attività economiche e sociali.

La governance non fa riferimento solo al principio di autorità, ma anche a quelli di scambio e di solidarietà/cooperazione. L'autorità può essere considerata il principio costitutivo dello stato e di altre forme pubbliche e private di governo e di burocrazia, lo scambio il principio costitutivo dei vari tipi di mercato, e la solidarietà cooperativa il principio costitutivo di varie forme di comunità, sia tradizionali come la famiglia e il clan, sia moderne come i movimenti collettivi². La governance sostenibile implica l'interazione tra questi tre differenti tipi di istituzioni e attori collettivi, che si equilibrano e

si controllano reciprocamente. Il concetto di governance comporta la partecipazione attiva di attori non governativi, di mercato e di comunità, l'interazione delle diverse economie e società nazionali con l'economia e la società globale e un nuovo rapporto tra la sfera privata e la sfera pubblica³. Pur essendo a volte impiegato come sinonimo di governo, esso appare più inclusivo, efficiente ed efficace nell'affrontare molte questioni del mondo globalizzato a cominciare da quelle economiche.

2. Le caratteristiche della governance

Le caratteristiche essenziali della governance possono essere ulteriormente specificate partendo dalla sintesi proposta da Gerry Stoker (1998), per il quale essa è caratterizzata da responsabilità e confini non definiti e consiste in reti di attori istituzionali e non, semi-autonomi, mutualmente dipendenti e autogovernantesi, convinti che la capacità di prendere decisioni in merito ai problemi economici e sociali non risieda nel mero potere di comando di un governo⁴.

Questa definizione va integrata, aggiungendo due altre dimensioni fondamentali. La prima fa riferimento **al problema della legittimazione**, la seconda **al ruolo della cooperazione**. Per questo la legittimazione, mentre il governo è considerato più o meno legittimo innanzitutto in base alla sua capacità di rispettare i requisiti essenziali del gioco democratico (stato di diritto, garanzie costituzionali, tutela dei diritti di cittadinanza, competizione elettorale tra almeno due partiti per ottenere il diritto a governare), la governance è più o meno democratica prima di tutto in base alla capacità di coinvolgere attori competenti e responsabili (tecno-burocrazie, rappresentanti di interessi collettivi) che sappiano conseguire gli obiettivi condivisi e render conto delle decisioni prese (*accountability*). Nel primo caso si parla di *input democracy* (con una legittimazione elettorale diretta), nel senso che vanno accertate le condizioni affinché si possa svolgere correttamente la vita politica democratica, nel secondo si parla di *output democracy* (con una legittimazione ex-post), nel senso che vanno valutati i requisiti di responsabilità e trasparenza dei decisori.

La seconda dimensione riguarda la cooperazione e la comunicazione: a fronte della logica gerarchica e dell'organizzazione centralizzata del governo, la governance valorizza la cooperazione, il ruolo degli esperti e delle tecno-burocrazie, l'inclusività e l'orientamento ai problemi. Secondo Wilkie, la governance è l'attività di coordinamento delle comunicazioni al fine di conseguire obiettivi collettivi mediante la collaborazione⁵. In quest'ottica assumono particolare rilievo la partnership pubblico-privato e la collaborazione tra attori governativi e non governativi, che non si limita al negoziato ma incoraggia anche gli attori non governativi a assumersi responsabilità nell'attuazione delle politiche pubbliche, in una logica di sussidiarietà.

Si verifica una sorta di ritorno e di aggiornamento dell'approccio neo-corporativo, con la differenza sostanziale che negli assetti neo-corporativi il governo coopera soltanto con le più potenti organizzazioni di rappresentanza di interessi (sindacati e associazioni imprenditoriali), mentre nella governance la partnership pubblico/privato è più estesa e inclusiva e implica il concetto di *enabling state*, ovvero di uno stato che agevola l'agire degli altri soggetti⁶.

Fin qui i fautori della governance. Ma esistono anche argomenti critici di un certo spessore, tra cui i più interessanti sono quelli dei cosiddetti demo-scettici come Crouch, che definisce la governance contemporanea un esempio di post-democrazia, in quanto favorisce «il massimo livello di partecipazione minima» e crea le condizioni affinché una élite politica sempre più autonoma dal controllo dei cittadini disattenda le istituzioni democratiche e il governo, aprendosi sempre più alle pressioni corporative⁷. In modo analogo, Claus Offe e Ulrich K. Preuss in *The Problem of Legitimacy in the European Polity. Is democratisation the answer?* interpretano la governance come un modo per governare senza l'opposizione, ovvero un esempio della depoliticizzazione delle democrazie contemporanee; essi considerano la popolarità del concetto, sia nell'accademia che nei media, come sintomatico della crescente scarsità di forme legittime ed efficaci di esercizio del potere⁸. La governance è polemicamente descritta come un'attività che tenta di creare e mantenere l'ordine in un mondo complesso e altamente interdipendente con confini incerti tra stato e non stato e tra locale e sovranazionale, con molti *veto players* e una grave scarsità di risorse di potere sovrano; un mondo in cui la funzione del governare perde molto della sua dimensione verticale della obbligatorietà e del comando e si trasforma nell'attività orizzontale di ottenere appoggi mediante la cooperazione e la partecipazione molto inclusiva di tutti gli attori collettivi che abbiano una qualche capacità di esercitare veti o di ostacolare l'efficacia di una determinata politica. Vi è, in altre parole, un rischio di de-responsabilizzazione del governo che, essendo solo uno degli attori statuali e non statuali che partecipano al processo decisionale, non ha più la forza di decidere e attuare le proprie scelte politiche.

Non tutti i modi di attuare la governance sono tuttavia uguali. Tenendo conto di queste critiche che non mancano di fondatezza, è opportuno specificare le caratteristiche distintive e i principi fondamentali di azione della buona governance, che possiamo definire governance sostenibile, poliarchica e a più livelli.

Le caratteristiche distintive sono:

1. interazione orizzontale tra partecipanti presuntivamente su un piano di parità, senza distinzione tra pubblici e privati;
2. scambi regolari e iterati tra un insieme di attori allo stesso tempo autonomi e interdipendenti;
3. accesso garantito e selettivo al processo decisionale;
4. partecipanti organizzati, non singoli individui, ma rappresentanti di categorie di individui;
5. capacità di assumere e di mettere in atto decisioni vincolanti per tutti i partecipanti al processo decisionale (e possibilmente anche per chi non partecipa).

I principi fondamentali di azione sono la multidimensionalità, l'interdipendenza cooperativa, la sussidiarietà verticale o multilivello, la leadership responsabile, la capacità di innovare.

Multidimensionalità significa ottenere dei risultati complessivi che siano soddisfacenti per tutti gli attori coinvolti, la governance deve combinare insieme ambiti diversi e relativamente autonomi di attività. Ad esempio, non è possibile affrontare la governance

dello sviluppo economico se non si tiene conto anche delle politiche che combattono l'esclusione e mantengono la coesione sociale; allo stesso modo non ci si può occupare del problema delle infrastrutture senza tener presente la questione dell'ambiente e viceversa. E così via.

Un secondo principio fondamentale è quello dell'**interdipendenza**. Per ogni problema ci sono soggetti, gruppi, attori individuali e collettivi interessati a cercare soluzioni che siano reciprocamente soddisfacenti (e che portino a decisioni che siano poi messe in atto in maniera cooperativa, poiché ci vuole cooperazione anche durante la fase realizzativa). Occorre dunque coinvolgerli e coinvolgerli tutti. **La governance pertanto è una buona governance solo se comporta forme d'interazione, cooperazione e partnerariato** fra i diversi attori, i quali devono essere sufficientemente indipendenti l'uno dall'altro affinché nessuno possa imporre la propria volontà, ma anche sufficientemente interdipendenti gli uni con gli altri così da essere in qualche modo "costretti" a cercare soluzioni comuni. Si tratta di un criterio ispirato alla riflessione – oggi molto sviluppata – intorno ai cosiddetti stakeholder: **la governance deve essere multi-stakeholder, nel senso che attori con interessi e valori diversi devono essere indotti a cooperare volontariamente in un contesto di regole condivise e di pesi e contrappesi**. Particolarmente rilevante è la partnership tra autorità pubbliche e forme di autogoverno del settore privato così come è sempre più centrale il ruolo svolto dalle tecno-burocrazie e dagli esperti che sono a loro volta espressione di più vaste comunità epistemiche. Gli esperti scientifici e i professionisti di policy formano infatti comunità epistemiche attive a livello nazionale e transnazionale che, condividendo modelli interpretativi e linguaggi specialistici, costruiscono "knowledge regimes" e svolgono un ruolo cruciale nello stimolare i governi nazionali a cooperare nella realizzazione dei programmi di cooperazione internazionale.

Questi primi due criteri riguardano in modo particolare quella che possiamo definire la sussidiarietà di tipo orizzontale. Le forme di sussidiarietà che si muovono unicamente a un livello orizzontale rischiano però di portare ad alcuni sviluppi problematici, ed in particolare a quella "comitatologia" (*comitology*) che oggi caratterizza – e in parte affligge – l'Unione europea. Oltre alla sussidiarietà orizzontale sono quindi necessarie anche la sussidiarietà verticale o multilivello, che costituisce il terzo principio di azione, e l'esercizio di una leadership autorevole e responsabile, che costituisce il quarto principio. La **sussidiarietà verticale** parte dal presupposto secondo cui i problemi possono essere trattati a diversi livelli, a seconda della loro natura: il livello dei governi nazionali (che continuano a essere gli attori fondamentali nella formazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche), il livello delle organizzazioni inter-governative (sistema Onu, World Trade Organization e simili), il livello delle unioni sovranazionali come l'Unione europea e delle altre istituzioni di cooperazione regionale (Nafta, Mercosur, Apec, ecc.), il livello transnazionale delle imprese, delle Ngo_s, dei movimenti, delle diaspore etniche e degli altri attori della società civile globale, e il livello subnazionale dei governi e delle comunità locali. Diverse reti di attori con competenze e giurisdizioni sovrapposte regolano e integrano l'economia mondiale a diversi livelli, definendo insieme diversi di diritti e obblighi. In un contesto di tal genere, un'azione di governance risulta efficace solo se riconosce il livello ottimale al quale affrontare il problema in questione, costruendo coalizioni a geometria variabile capaci di superare gli ostacoli che si frappongono alla decisione e non dimenticando comunque che, ovunque possibile, le questioni vanno gestite

al livello più prossimo al cittadino, a meno che non possano essere gestite in modo più efficace a un livello superiore (secondo appunto il principio di sussidiarietà).

Il quarto principio fondamentale di azione è, come si è detto, quello della **leadership responsabile**: all'interno della pluralità di attori, forme di cooperazione e modalità di composizione degli interessi sopra descritta, occorre infatti che vi sia un attore che si assuma la responsabilità della leadership. La governance deve operare "all'ombra" di un'autorità di governo. Qualsiasi processo di governance, se non può contare sulla minaccia di sanzioni nei confronti di chi viola gli accordi, è un processo di governance che non funziona. Se bisogna porre attenzione alla cooperazione e alla pari dignità fra gli stakeholder coinvolti, si deve al tempo stesso affermare **la necessità di una leadership, che guidi il processo decisionale e garantisca l'applicazione di norme che inducano al rispetto delle decisioni assunte** (non solo in termini di sanzioni, ma ancor più di incentivi, grazie ai quali i vari attori possano riconoscere che comportarsi in modo virtuoso fa parte dei loro interessi).

Affermare che la governance sostenibile richiede la cooperazione multilaterale di una pluralità di attori diversi non significa dunque negare che tale cooperazione implica anche che un attore – non sempre lo stesso – prenda la guida nella definizione dell'agenda e nella formazione, attuazione e valutazione delle politiche. Il termine "leadership" deve essere inteso nel suo senso più proprio, ovvero quello di "guida": essere leader significa guidare un gruppo a prendere decisioni, assumendosene la responsabilità. Deve essere quindi una leadership responsabile e *accountable*, che renda conto dei propri risultati. **L'accountability è particolarmente importante nella governance economica globale**, poiché questa, non esistendo un governo mondiale, comporta interazioni strategiche tra una pluralità di attori che non sono ordinati gerarchicamente e non sono autorizzati dal consenso generale, ma si legittimano l'un l'altro e decidono in modo trasparente, aiutati da mass media autonomi e da una pubblica opinione indipendente.

Infine, la governance sostenibile funziona soltanto se promuove l'innovazione, ossia se non si limita a dare risposte tradizionali a problemi che sono – necessariamente – problemi nuovi, ma se al contrario sperimenta, naturalmente con la consapevolezza che l'innovatore ha sempre di fronte a sé un cammino difficile. L'innovazione è un'arte complessa, perché – già lo diceva Machiavelli in un passo famoso de *Il Principe* – gli innovatori devono scontrarsi con tutti coloro che hanno interesse a conservare le cose come stanno; ma in un mondo che cambia molto rapidamente, quest'arte è una caratteristica essenziale per una governance che sia realmente funzionante.

Se queste caratteristiche sono presenti e questi principi sono rispettati, una volta che si è deciso chi ha diritto di partecipare e quali sono le regole del decidere, la governance sostenibile contribuisce in modo significativo a migliorare la qualità del processo decisionale, in primo luogo sviluppando la possibilità di accordi grazie alla discussione ragionata della democrazia deliberativa, in secondo luogo, generando livelli elevati di fiducia tra i partecipanti e, infine, superando una dimensione di breve periodo nel calcolo costi/benefici degli attori dal momento che sacrifici e perdite presenti possono essere compensate da attendibili benefici futuri.

Così qualificato, il concetto di governance può essere utilmente impiegato sia al livello sovranazionale (nel duplice senso di organizzazioni internazionali e regimi globali e di

unioni sovranazionali come la Ue), sia al livello sub-nazionale dei governi regionali e municipali entro un assetto politico federale; entrambi questi livelli presentano infatti un'intrinseca logica di sussidiarietà e un'intrinseca dimensione multilivello.

Le questioni prioritarie della agenda politica globale che riguardano la regolazione dei mercati finanziari e il coordinamento di efficaci *exit strategies* dalla recessione economica costituiscono un'area privilegiata di applicazione dei modelli di governance. L'Unione europea, rappresentando l'esempio più sviluppato di unione politica sovranazionale a livello macro-regionale, può offrire un contributo significativo alla governance economica globale proponendo il proprio metodo di coordinamento aperto.

I processi decisionali a livello globale, che includono la definizione di regole, procedure standard, pratiche di routine, metodologie concordate per stabilire criteri e valutare le prestazioni, sono infatti assai più complicati e aperti che in sede nazionale perché non esiste alcun organo sovraordinato di produzione delle leggi. I regimi internazionali sono la tipica forma che assumono questi processi decisionali aperti e complessi nel regolare un settore specifico di problemi⁹. Regimi internazionali come quelli della World Trade Organization e simili organizzazioni hanno trasformato il loro approccio alle norme e stile decisionale al fine di accrescere le risorse e ampliare lo spazio per la regolazione. Come rileva Willke, alla base di tale trasformazione del Wto (con il suo Appellate Body, organo specializzato nella composizione delle controversie tra i membri) in un regime normativo globale vi è uno spostamento dal rispetto retrospettivo della legge alla delineazione prospettica delle conseguenze, dal ragionamento legalistico a quello deliberativo, dalla razionalità formale alla razionalità procedurale (nel senso di Herbert Simon)¹⁰.

L'Unione europea, essendo il prodotto di trattati tra stati, è la naturale espressione di una partnership e il naturale risultato di compromessi negoziali. Inoltre, sia pure tra molte difficoltà, l'Unione europea si va trasformando da un sistema di accordi intergovernativi in un'entità politica multidimensionale, caratterizzata da una governance sovranazionale¹¹. Tratti caratteristici delle istituzioni e delle politiche dell'Unione europea sono la governance a più livelli piuttosto che il governo, la regolazione piuttosto che il comando¹², e molte forme di coordinamento informale, come le *peer reviews*, il *benchmarking*, il *policy learning*¹³. Tipico esempio del policy making della Unione europea è il Metodo Aperto di Coordinamento (Omc), annunciato come nuovo strumento di governance al vertice socio-economico di Lisbona del marzo 2000 e applicato a una vasta gamma di aree di policy come parte della 'strategia di Lisbona'. Anche se questa strategia decennale di «fare della Unione europea entro il 2010 l'economia sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di garantire crescita economica sostenibile, lavoro di migliore qualità e coesione sociale» è miseramente fallita, tale metodo rimane un modello di governance originale e potenzialmente efficace; può essere definito come un processo basato sui principi generali della partecipazione e della trasparenza e sugli strumenti chiave delle linee direttrici, delle tabelle di marcia, degli indicatori e del *benchmarking*, degli obiettivi misurabili a livello regionale e nazionale, del monitoraggio e della valutazione periodica con *peer reviews* e *feedback*¹⁴.

Secondo questo modello di governance, che risale all'esperienza di *public rule making* (adottato in particolare per il coordinamento delle politiche per l'occupazione) fatta dai paesi membri a partire dall'approvazione dell'Atto Unico europeo del 1987, le istituzioni

dell'Unione e i governi dei paesi membri concordano gli obiettivi fondamentali (come ad esempio il "20/20/20 entro il 2020" per la politica dell'ambiente e dell'energia) e allo stesso tempo decidono insieme le procedure e gli indicatori per la valutazione empirica del grado di conseguimento degli obiettivi. Molti attori pubblici e privati possono contribuire a realizzare le finalità concordate (ministeri dei governi nazionali, autorità indipendenti e agenzie di regolazione, governi regionali e locali, imprese, associazioni di rappresentanza di interessi, movimenti collettivi, network di varia natura). Ognuno di questi attori gode di un'ampia autonomia nella scelta delle strategie e degli strumenti da adottare, ma ha l'obbligo di render conto del suo operato periodicamente e sistematicamente in base alle procedure e agli indicatori concordati e partecipando a processi di *peer review* che devono indurre anche a modificare strategie e mezzi prescelti. Anche gli obiettivi, le procedure e i criteri di valutazione concordati sono periodicamente sottoposti a revisione, a seguito del mutare della situazione e del possibile ingresso di nuovi attori. La legittimazione democratica e poliarchica, di tale metodo non si ha nel classico senso del render conto da parte dei decisori a coloro da cui hanno ricevuto il mandato, ma nel senso di riferire e giustificare periodicamente le proprie scelte autonome di fronte ai propri pari in termini di efficienza, efficacia ed equità.

Il metodo di coordinamento aperto è stato apprezzato come valida alternativa sia all'approccio intergovernativo sia all'approccio dell'Unione come superstato, capace di favorire l'accountability e la partecipazione democratica di partner economici e sociali e di attori regionali e locali¹⁵. Ma è stato, d'altra parte, criticato come un esercizio di politica simbolica in cui i governi nazionali riconfezionano le proprie scelte politiche al fine di dimostrare la loro apparente adesione agli obiettivi dell'Unione¹⁶, o anche come opzione non necessaria di *soft law* applicata in settori in cui l'Unione europea possiede poteri legislativi¹⁷. Pur tra luci e ombre, se correttamente applicato, il metodo di coordinamento può tuttavia rappresentare un contributo della Unione europea al rafforzamento dell'intelaiatura della governance economica globale, andando al di là della mera "integrazione negativa" (ovvero l'abolizione degli ostacoli alla libera circolazione di persone, capitali, beni e servizi) per realizzare forme d'integrazione positive, consistenti in un maggiore coordinamento tra i governi dei paesi membri e gli attori più importanti della società civile europea.

Note e riferimenti bibliografici

- ¹ A. Scott, *European Governance. Is the glass half full or half empty?*, in A. Pelinka - F. Plasser (eds.), *Europäisch Denken und Lehren. Festschrift für Heinrich Neisser*, University of Innsbruck Press, 2007.
- ² A. Martinelli, *Markets, Governments, Communities and Global Governance*, in «International Sociology», vol.18, n. 2, June 2003, pp. 291-324.
- ³ A. Martinelli, *La democrazia globale*, Milano, Università Bocconi Editore, 2008.
- ⁴ G. Stoker, *Governance as theory: five propositions*, in «International Social Science Journal» vol. 50, n. 155, 1998, pp. 17-28.
- ⁵ H. Willke, *Smart Governance. Governing the Global Knowledge Society*, Frankfurt, Campus, 2007.

- ⁶ B. Gilbert - N. Gilbert, *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- ⁷ C. Crouch, *Post-Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2004.
- ⁸ C. Offe - U.K. Preuss, *The Problem of Legitimacy in the European Polity. Is democratisation the answer?* in C. Crouch - W. Streeck (eds.), *The Diversity of Democracy. Corporatism, Social Order and Political Conflict*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2006.
- ⁹ E. Haas, *Why collaborate? Issue-linkage and international regimes*, in «World Politics», vol. 32, n. 3, pp. 357-405, 1980.
- ¹⁰ H. Willke, op. cit.
- ¹¹ W. Sandholz - S.A. Stone (ed.), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- ¹² J. Majone, *Regulating Europe*, London, Routledge, 1996.
- ¹³ A. Martinelli (ed.), *Transatlantic Divide. Comparing American and European Society*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- ¹⁴ P. Pochet - J. Zeitlin (a cura di), *The Open Method of Coordination in Action*, Bruxelles, Peter Lang, 2005.
- ¹⁵ M.J. Rodrigues, (ed.) *The New Knowledge Economy in Europe: a Strategy for International Competitiveness and Social Cohesion*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2002.
- ¹⁶ C. Radaelli, *The Open Method of Coordination: A new governance architecture for the European union?*, Stockholm, Swedish Institute for European Policy Studies, 2003.
- ¹⁷ J. Goetschy, *The European employment strategy, multilevel governance and policy coordination: past, present and future*, in J. Zeitlin - D.M. Trubek D.M. (eds.), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

L'IPOTESI DI RIFORMA DEL WTO: PROSPETTIVE E SCENARI

di Giorgio Sacerdoti

1. Il Wto nel quadro delle istituzioni multilaterali e la crisi del 2008-2009

Il G20 di Pittsburgh del settembre 2009 si è concentrato sul rafforzamento dell'azione delle organizzazioni multilaterali esistenti (Fondo monetario, Banca mondiale, Organizzazione mondiale del commercio Omc/Wto, Ocse) e sul loro coordinamento. A ciò si è aggiunta una cooperazione rafforzata tra organismi nazionali di vigilanza sulla stabilità dei mercati finanziari (la trasformazione del Financial Stability Forum in Financial Stability Board) e un impegno a elaborare regole efficaci per il funzionamento dei mercati finanziari, nonché in tema di condotta degli operatori e vigilanza sui medesimi.

Nonostante un certo aumento delle risorse del Fmi e una revisione della sua governance per tener conto del maggior peso acquisito dalle economie emergenti, non si è voluto ampliare in misura sostanziale le sue competenze. Molto resta ancora da fare in sede di attuazione di queste direttive.

Le Dichiarazioni del G20 di Londra e Pittsburgh nel 2009 esprimono anche l'impegno a sostenere l'economia reale su scala mondiale e a mantenere l'apertura delle economie agli scambi internazionali. Si sollecita la conclusione dei negoziati commerciali multilaterali in corso – il Doha Development Round, lanciato nell'ormai lontano 2001 – e il rafforzamento dell'azione del Wto per contrastare il risorgere del protezionismo, come spesso è avvenuto in precedenti fasi di crisi.

Questa valorizzazione del Wto – fino a poco prima criticato proprio per l'inconcludenza del Doha Round – ha posto tale ente in primo piano. Il suo **modello di organizzazione multilaterale indipendente**, dotata di poteri di decisione e di controllo pienamente operativi e giuridicamente vincolanti nel settore di propria competenza, si presenta come un **possibile esempio per riforme di più ampio respiro dell'architettura istituzionale globale**. È quindi attuale l'analisi di sue possibili riforme, che la rendano più efficace quale quadro di negoziato e di sorveglianza multilaterale degli scambi, per assicurare il loro sviluppo e il contributo del commercio internazionale alla crescita dell'economia mondiale. In effetti, nonostante le tendenze protezionistiche che ogni crisi comporta, il ricorso a siffatte misure è stato contenuto anche grazie al controllo multilaterale in sede Wto. La principale innovazione in proposito è rappresentata da esami trimestrali "orizzontali" che il segretariato del Wto conduce dal 2009, per impulso del G20, sulle politiche dei membri nei settori più sensibili alle tendenze protezionistiche alla luce della crisi economica in atto, anzitutto a fini di informazione e trasparenza, ma in definitiva in un'ottica di contenimento e di contrasto.

2. L'ambito degli accordi commerciali del Wto e i loro principi

L'Organizzazione mondiale del commercio (Omc) – ormai più nota con l'acronimo inglese Wto (World Trade Organisation) – è entrata in funzione il 1° gennaio 1995 sulla base dell'accordo istitutivo raggiunto a Marrakesh il 15 aprile 1994, che concluse il ciclo di negoziati dell'Uruguay Round del Gatt. Al trattato istitutivo del Wto sono allegati come un tutt'uno gli accordi settoriali che riflettono le intese raggiunte sulla disciplina degli scambi internazionali di merci, di servizi e relativi alla proprietà intellettuale. Questi accordi vincolano in un unico impegno inscindibile (*single undertaking*) tutti gli stati membri, tenuti a conformare a essi i propri ordinamenti interni.

Detti accordi multilaterali hanno istituito un complesso regime diretto a ridurre le barriere nazionali agli scambi internazionali di beni e servizi. Esso è ispirato ai principi di multilateralismo e uniformità dei diritti e degli obblighi degli stati membri: non discriminazione (clausola della nazione più favorita); trattamento nazionale; accesso al mercato. Essi non escludono peraltro il ricorso dei paesi membri a misure di salvaguardia e protezione in situazioni ben definite di concorrenza sleale o di emergenza sotto il controllo del Wto, così temperando rigore e flessibilità. Una deroga permanente è quella a favore dell'istituzione di zone di integrazioni economiche regionali, purché i membri si attengano ai parametri dell'art. 24 Gatt per evitare effetti di *trade diversion* a danno dei paesi non partecipanti. È questo un nodo delicato, perché la tendenza al regionalismo si diffonde e il Wto difetta di controlli efficaci per valutarne la compatibilità con i principi di non discriminazione del commercio multilaterale.

Il Wto costituisce anzitutto la sede istituzionale per lo svolgimento dei periodici negoziati commerciali tra gli stati membri finalizzati all'ulteriore liberalizzazione degli scambi e a concordare nuove regole. Secondo le dichiarazioni del G20 di Londra e del G8 dell'Aquila nel 2009 il Doha Development Round dovrebbe concludersi entro il 2010. La persistente divergenza di posizioni tra i maggiori attori e la mancata continuità dell'impegno politico in tal senso (nonostante le ripetute solenni dichiarazioni menzionate), rendono peraltro la maggior parte degli osservatori dubbiosi sul rispetto di questa scadenza.

Il sistema Wto mira all'integrazione degli stati membri in via di sviluppo - considerata vantaggiosa per la loro crescita economica - mediante l'applicazione di un trattamento differenziato ma temporaneo, con particolare riguardo ai paesi definiti "meno avanzati" dall'Onu.

Con l'entrata in funzione del Wto si è conclusa la lunga esistenza dell'accordo multilaterale che aveva retto in precedenza il commercio multilaterale: il General Agreement on Tariffs and Trade o Gatt.

Il Gatt ha rappresentato - a partire dalla sua firma nel 1947, fino all'istituzione dell'Omc nel 1995, con sede a Ginevra - il **foro per la cooperazione internazionale multilaterale in materia di commercio internazionale di merci**. Il Gatt stesso era il risultato della sessione preparatoria del 1947 per la Conferenza mondiale sul commercio tenuta all'Avana, culminata nel 1948 con l'adozione di un atto finale (Havana Charter) che prevedeva l'istituzione dell'Organizzazione internazionale del commercio (International Trade Organization, Ito) a fianco del Fondo monetario internazionale (Fmi) e della Banca mondiale. L'Ito non è mai venuta ad esistenza a causa del successivo *revirement* degli Usa, lasciando così monca l'architettura disegnata per la ripresa post bellica a Bretton Woods. Il Gatt è riuscito in parte a supplire a questa carenza, grazie alla creazione di un segretariato permanente. Col suo supporto i paesi partecipanti avevano portato a termine con successo otto successivi cicli di negoziati (*round*) per la reciproca riduzione delle tariffe doganali e la liberalizzazione degli scambi in generale.

L'Accordo di Marrakesh ha introdotto anzitutto un nuovo quadro istituzionale, grazie all'istituzione del Wto. Si è verificato anche un salto qualitativo: il complesso degli accordi dell'Uruguay Round hanno comportato un ampliamento notevole del campo di applicazione delle normative concordate. Tale ampliamento era necessitato dall'espansione negli ultimi venti anni del commercio internazionale per settori e per

modalità. La facilità dei trasporti, la fornitura a distanza di molti servizi (ad esempio finanziari, professionali), lo sviluppo delle telecomunicazioni, di internet e la nascita del commercio elettronico hanno reso obsolete molte delle vecchie regole. Specificatamente in tema di prodotti agricoli, tessili, scambi di servizi, di questioni degli standard sanitari e di sicurezza dei prodotti, quanto agli standard tecnici, alle regole di origine e le denominazioni geografiche, la fornitura di servizi, la tutela dei diritti di proprietà intellettuale connessi al commercio.

L'Accordo di Marrakesh del 1994 ha integralmente incorporato il testo del Gatt del 1947, ridefinito Gatt-1994, arricchendolo di ulteriori protocolli e intese interpretative oltre ad aver segnato una tappa ulteriore nella riduzione dei dazi. Questi hanno un'incidenza media minima sull'import dei paesi industrializzati (circa 4% *ad valorem*), ma restano a un livello significativo per gran parte di quelli emergenti.

Il General Agreement on Trade in Services, (Gats) e l'Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, (Trips) costituiscono le maggiori innovazioni dell'Uruguay Round. Il primo disciplina gli scambi di servizi sulla base di principi generali (trattamento della nazione più favorita, trattamento nazionale, non discriminazione, trasparenza), pienamente applicabili da subito nei settori in cui gli stati membri hanno preso impegni di apertura dei loro mercati nazionali dei servizi. Il secondo stabilisce un livello minimo di protezione della proprietà intellettuale, nel rispetto dei principi della nazione più favorita e del trattamento nazionale.

Va ricordato che – accanto a questi accordi multilaterali – esiste anche un accordo, definito “plurilaterale”, che vincola esclusivamente gli stati firmatari (circa 25) e non tutti gli stati membri dell'organizzazione: si tratta dell'accordo sull'apertura degli appalti pubblici di forniture, il Governmental Procurements Agreement (Gpa).

Una questione delicata e ricorrente, di notevole rilievo politico, è quella dell'interazione tra regime multilaterale degli scambi e altri settori di interesse globale, non soggetti ad analogia disciplina accentrata, come la protezione dell'ambiente, della salute e dei diritti umani (in particolare dei lavoratori). Si ricordano in proposito gli attacchi al Wto da parte del movimento *no global*, che portarono al fallimento delle conferenze Wto di Seattle e di Cancun nel 1999 e nel 2003. La risposta è stata una maggior apertura del Wto alla società civile: riunioni interparlamentari, regolari conferenze pubbliche, possibilità per organizzazioni private di intervenire nel contenzioso. A distanza di parecchi anni viene oggi per lo più riconosciuto che il sistema degli scambi è aperto ai valori non commerciali sia al proprio interno, come principi che ne informano l'applicazione, che quale limite della propria operatività. Ciò è avvenuto soprattutto grazie a una serie di decisioni contenziose che hanno risolto all'Omc controversie con risvolti ambientali e alimentari (salvaguardia di speci marine protette in materia di pesca, carne agli ormoni, Ogm, misure ambientali), svolgendo così una funzione in via interpretativa di supplenza del blocco negoziale.

3. La *membership* del Wto e l'ammissione di nuovi membri

Gli stati membri originari del Wto sono i 128 già parti contraenti del Gatt (in verità anche i “territori doganali autonomi” possono farne parte, come è il caso di Hong Kong). A

metà 2009 la partecipazione si è ampliata a 153 stati, tra cui la Cina (2001) e il Vietnam (2006), mentre sono in corso annosi negoziati per l'ingresso della Russia.

La Comunità europea – e oggi l'Unione – è membro originario del Wto insieme ai suoi stati membri. L'ampio ambito degli accordi Wto ha fatto sì che esso sia qualificabile come “accordo misto” nel diritto europeo. Ciò comporta l'assunzione di responsabilità sia da parte della Comunità, per quanto riguarda gli aspetti (predominanti) di politica commerciale di competenza esclusiva della Comunità, sia da parte degli stati membri, come sancito dalla Corte di giustizia in un apposito parere del 1994 sulle modalità di adesione.

L'adesione/ammissione di nuovi membri avviene a seguito di appositi negoziati sia multilaterali che, previamente, in sede bilaterale con i principali paesi membri del Wto. Questi negoziati hanno per oggetto l'adeguamento, entro un periodo transitorio di durata variabile, dell'ordinamento dello stato aderente agli obblighi derivanti da tutti gli accordi multilaterali Wto, oltre che impegni di apertura del proprio mercato (riduzione dei dazi e altre barriere) alle merci e agli operatori degli altri membri. Rappresentano quindi l'occasione, invero unica, per porre al nuovo entrante condizioni a volte aggiuntive rispetto agli obblighi generali (c.d. *Wto plus*). La Cina, ad esempio, con il Protocollo di adesione ha accettato impegni particolari sull'adeguamento della sua economia ai criteri di economia di mercato e si è sottoposta a una vigilanza periodica particolare per un periodo transitorio di dieci anni.

4. Struttura e *decision-making* nel Wto: un modello originale

Il Wto ha come funzione primaria quella di assicurare il rispetto delle regole convenute e in tal modo dare sicurezza e stabilità al quadro di riferimento del commercio internazionale. Ciò avviene tramite consultazioni e negoziati, monitorando e pubblicando periodici rapporti sulle politiche commerciali nazionali (Trade Policy Review Mechanism - *Tprm*), fornendo assistenza tecnica agli stati membri in via di sviluppo, garantendo il contenzioso e l'attuazione delle conseguenti decisioni a tutela dell'apertura dei mercati per gli operatori degli altri paesi membri (sulla base di uno specifico regolamento, il Dispute Settlement Understanding - *Dsu*).

Il Wto è la principale organizzazione multilaterale creata a oggi dopo l'Onu e le istituzioni di Bretton Woods, concepite per sostenere un ordine mondiale pacifico e stabile, anche sul piano economico, dopo la seconda guerra mondiale.

La struttura del Wto si differenzia notevolmente sia dalle organizzazioni di derivazione Onu che dal Fondo monetario e della Banca mondiale. Il Wto non presenta un organo di governo ristretto (quale all'Onu il Consiglio di sicurezza), cui siano riservate le funzioni più delicate, oppure quelle di ordinaria amministrazione come in altri istituti specializzati. A differenza delle istituzioni finanziarie di Bretton Woods, il Wto non solo non presenta un consiglio di amministrazione a composizione ristretta, ma non prevede che i paesi membri versino quote di capitale, né d'altro canto esso presta assistenza finanziaria ai suoi membri.

Gli organi del Wto sono tutti plenari. Pur variamente denominati a seconda del livello della rappresentanza statale e delle competenze, sono tutti aperti alla partecipazione dei membri senza restrizioni né differenziazioni di peso nelle delibere.

La Conferenza ministeriale si riunisce ogni due anni a livello di ministri. Il Consiglio generale, in cui i paesi membri sono rappresentati a livello di ambasciatori, ne esercita le funzioni correnti negli intervalli tra le ministeriali. Si aggiungono consigli settoriali, anche essi a composizione plenaria, per Gatt, Gats, Trips e per sovrintendere alla soluzione delle controversie (Dispute Settlement Body - Dsb).

Spetta alla Conferenza ministeriale (e negli intervalli al Consiglio generale) adottare interpretazioni autentiche dei trattati multilaterali (su proposta dei relativi consigli settoriali), concedere deroghe nei casi previsti (sempre solo temporanee) e approvare eventuali modifiche dell'accordo istitutivo che non incidano sulla sostanza dei reciproci diritti e obblighi, ad eccezione delle ratifiche, se prescritte a livello nazionale.

Quanto al *decision making*, **tutti gli organi rappresentativi della membership normalmente deliberano per consensus**, anche se il testo del Wto prevede in certi casi il voto a maggioranza in difetto di consenso. In tal modo si richiede un'accettazione generale per l'adozione di qualsiasi decisione, pur senza che essa sia messa formalmente ai voti. Qualunque paese membro può dunque, almeno in teoria, bloccare l'adozione. Questo metodo comporta defatiganti negoziati, spesso in gruppi distinti per interessi omogenei (paesi industrializzati, Brics, produttori agricoli di vari prodotti, ecc.), dove pesano le maggiori economie e i paesi di volta in volta maggiormente interessati, col rischio di non pervenire ad alcun accordo sulle questioni più controverse. D'altra parte questo metodo garantisce che le decisioni e gli accordi, una volta accettati, vincolino tutti gli stati membri assicurando così la generale applicazione delle normative commerciali concordate secondo l'impostazione multilaterale del Wto.

Il segretariato del Wto, guidato dal direttore generale (attualmente il francese Pascal Lamy, ex-commissario europeo al commercio, di recente confermato nel 2009 per un secondo mandato quinquennale), è la struttura burocratica permanente dell'organizzazione. Ne assiste gli organi e fornisce supporto tecnico agli stati membri in via di sviluppo. Sulla scia del Gatt, i suoi poteri sono più ristretti che in altri enti internazionali; in particolare non ha compiti di iniziativa né di controllo autonomo sulle condotte dei paesi membri.

Nella crisi economica del 2008, che ha portato a una riduzione del commercio internazionale di circa il 12% nel 2009, il Wto, quasi inaspettatamente, è risultato all'altezza dei suoi compiti. In particolare esso si è dimostrato idoneo a mantenere il quadro multilaterale e a contrastare spinte protezionistiche. Nonostante la difficoltà di concludere il Doha Round. Il Wto si è così distinto rispetto alla scarsa operatività manifestata da altre organizzazioni, in partenza più accreditate a svolgere utilmente il loro ruolo multilaterale.

5. Il sistema di soluzione delle controversie commerciali come elemento chiave del Wto

L'innovazione forse di maggior rilievo del Wto rispetto al Gatt è l' **istituzione di un sistema di soluzione delle controversie tra membri per il rispetto degli impegni sottoscritti che non ha pari nel panorama dei regimi multilaterali e delle istituzioni internazionali**. Nato al fine di rafforzare e rendere maggiormente certa e prevedibile l'applicazione dell'intero sistema normativo dell'Uruguay Round (inteso quindi come un semplice perfezionamento di quanto avveniva nel Gatt), esso ha avuto un impatto fondamentale quanto all'assolvimento dei suoi compiti da parte del Wto. Il sistema istituito prevede procedimenti per lo più bilaterali ma in un contesto multilaterale, dato che qualsiasi membro del Wto può intervenire in una lite instauratasi tra due paesi membri. Si inizia con una fase negoziale (consultazioni in vista di una conciliazione come spesso avviene) cui segue una fase arbitrale – davanti a *panel* di esperti costituiti di volta in volta – e poi un'eventuale fase giudiziaria, con un appello in diritto davanti a un tribunale permanente, l'Appellate Body. Il contenzioso si conclude con l'adozione delle decisioni e il monitoraggio del loro adempimento a opera del Dispute Settlement Body, a livello politico dunque, in modo da rafforzare l'autorità e legittimità della soluzione. È concessa alla parte in difetto una certa flessibilità temporale nell'adempimento, per consentire un adeguamento progressivo della normativa interna giudicata incompatibile con gli impegni assunti. In caso di persistente inadempimento sono comunque automaticamente autorizzate sanzioni commerciali, proporzionali all'impatto negativo provocato sul commercio della parte vittoriosa dalle misure giudicate incompatibili. Questo meccanismo, esclusivo, obbligatorio e vincolante nei risultati, è invero unico nel panorama internazionale e contribuisce in misura determinante alla reputazione e al rispetto del Wto negli ambienti del commercio internazionale. A esso fanno regolare ricorso le maggiori economie nei reciproci rapporti: Unione europea, Stati Uniti, India, Brasile, Canada e da poco anche la Cina, come parte attrice oltre che come convenuta. Anche altri paesi in via di sviluppo vi fanno ricorso, sia nei reciproci rapporti che per rivendicare l'apertura dei mercati dei paesi più grandi: è questo un segno tangibile della riconosciuta obiettività delle procedure e della loro efficacia quanto ai risultati.

Con oltre cento decisioni emanate dal 1995, quasi tutte eseguite (seppure a volte con ritardo e sotto minaccia o pressione di contromisure), il sistema di soluzione delle controversie del Wto è a ragione ritenuto la più attiva ed efficiente giurisdizione internazionale esistente. Questi caratteri si riverberano su tutta l'organizzazione. Come è stato di recente notato nel Rapporto annuale dell'«Economist» per il 2009: «The Wto is the single most successful example of international cooperation. It is an international organisation with binding procedures for settling disputes. Even superpowers like America and China are prepared to accept its rulings».

Non a caso sono più frequenti le lamentele da parte degli ambienti colpiti per il suo rigore (l'industria nazionale che invoca protezione, specie statunitense), che quelle degli ambienti esportatori a causa del tempo necessario per ottenere la rimozione delle misure dichiarate illegittime. Un portato positivo della sua esistenza è che, tramite esso, controversie di grande portata economica si risolvono in un ambito legale invece di sfociare in guerre commerciali a oltranza.

6. Le esigenze di riforma nell'attuale contesto dell'economia globale

In conclusione, spiccano aspetti di novità e di adeguatezza del Wto rispetto al contesto economico globale attuale, quanto a competenze e struttura, ma allo stesso tempo si rilevano limiti organizzativi, che ne frenano l'azione.

Anzitutto **il Wto è veramente globale sotto il profilo della partecipazione**. È un presidio prezioso del multilateralismo, in un mondo che rischia la frammentazione e lo scontro tra blocchi e potenze economiche nonostante la globalizzazione dell'economia produttiva (la filiera internazionale dei prodotti non solo nell'ambito delle multinazionali) e dei mercati di capitali.

Tra gli elementi positivi si sottolineano:

- ✓ le competenze sono state estese oltre al commercio tradizionale di beni, per coprire i servizi e la proprietà intellettuale (quanto a questi ultimi, si va oltre il coordinamento per pervenire a una sostanziale uniformazione dei livelli di protezione);
- ✓ gli Accordi dell'Uruguay Round hanno preso in considerazione che il commercio internazionale non viene più regolato soprattutto da barriere fisiche ai confini (gli ostacoli al commercio internazionale – cioè all'accesso al mercato degli operatori stranieri – derivano sempre più da normative nazionali non rivolte specificamente ai prodotti importati o agli operatori esteri, ma che fissano standard unilaterali per le più varie ragioni, non sempre di pubblico interesse. Normative, standard, requisiti che possono facilmente discriminare ed essere volti a escludere a priori prodotti e operatori stranieri).

Si pensi ai settori più dinamici e innovativi, quelli dei prodotti tecnologici, dei servizi – inclusi quelli professionali, dello svolgimento di attività economica da parte di operatori stranieri (al confine tra servizi e investimenti), dei vincoli al commercio che nascono da livelli elevati di protezione dell'ambiente, della salute e dei consumatori (in particolare in relazione a prodotti su cui il giudizio scientifico è incerto e le valutazioni sono contrastanti, come gli Ogm). Ma ciò è vero anche in relazione a settori tradizionali, per esempio in tema di denominazioni di origine a protezione di produzioni tradizionali e tipiche. Gli Accordi Wto affrontano molti di questi aspetti imponendo certi standard minimi, vietando la discriminazione, incoraggiando l'armonizzazione, sebbene quest'ultima non sia sempre possibile su scala globale, anche perché i singoli stati sono sovrani nel determinare i livelli di protezione interni. Il rispetto delle regole multilaterali è in ultima analisi affidato al sistema di soluzione delle controversie: sui giudici dell'Omc viene spesso scaricata la responsabilità di arbitrare tra esercizio della sovranità nazionale e rispetto degli impegni internazionali assunti in materie delicatissime alla frontiera della scienza.

Quanto ai profili di inadeguatezza istituzionale, si pensi al principio del *consensus*, inefficiente e paralizzante da un lato, ma dall'altro garanzia della sovranità dei paesi singoli, siano essi piccoli o grandi.

In ogni caso sotto molti profili il Wto è solo un contenitore per i negoziati e gli altri rapporti di collaborazione (o conflitti) tra i paesi membri. Questi ultimi sono i veri protagonisti dell'assetto commerciale e determinano il rigore o il lassismo delle regole; dal loro accordo dipende la modifica delle normative esistenti e l'introduzione di nuove discipline.

Il sistema va rafforzato o rappresenta un buon equilibrio? Varie sono le proposte avanzate, di segno diverso e a volte opposto. Così si auspica una più articolata struttura interna, affidando maggiori compiti di sorveglianza a organi tecnici ristretti con competenze di tipo amministrativo. Quanto al regionalismo economico – che il Wto riconosce senza essere in grado di contrastarlo in caso di abuso e che avanza anche a causa dell'impasse dei negoziati globali – una sorveglianza più puntuale sarebbe opportuna per evitare forme protezionistiche. Per fare avanzare i negoziati e concludere intese in nuovi settori (ad es. su *trade and climate change* una delle sfide del prossimo futuro) si potrebbero rilanciare gli accordi plurilaterali, che non vincolano tutti i membri e sfuggono al bloccaggio da parte di pochi stati dissenzienti, che potrebbero restarne fuori. Ma a cosa servirebbe una riedizione nell'ambito Wto di un accordo a partecipazione parziale come il Protocollo di Kyoto? Lo stesso dicasi per un maggior ricorso a voto a maggioranza: l'area di disciplina multilaterale uniforme sarebbe più ridotta, in contrasto con la stessa ragione d'essere del Wto. Lo stesso dicasi per l'ipotesi che nuovi accordi specifici vengano sottratti al sistema di soluzione delle controversie per esempio in tema ambientale. Ma la sua sostituzione con meccanismi in chiave più politico-economica o diplomatica rischiano di facilitare violazioni unilaterali o deroghe concordate in gruppi ristretti. Una simile impostazione metterebbe i paesi deboli alla mercé dei più forti, con la conseguenza di minare gli impegni presi e renderli in definitiva inutili. Fu questa l'involuzione sofferta – a suo tempo – dal Gatt con l'Accordo Multifibre e le restrizioni "volontarie" alle esportazioni imposte dai paesi importatori (Usa per le auto giapponesi, Comunità europea per le moto).

Queste ipotesi vanno dunque escluse, perché l'apparente maggior speditezza della presa di decisioni sarebbe più che compensata dalla riduzione del multilateralismo globale della disciplina, che è uno dei punti forti del sistema. Gruppi di paesi negoziano d'altra parte ogni giorno nuovi accordi regionali fuori dal Wto: è qui la sede per perseguire interessi specifici comuni e maggiori aperture dei rispettivi mercati da parte di gruppi ristretti di stati.

In ogni caso manca il consenso politico in merito alle opzioni di cui sopra: sia su quelle che rafforzerebbero almeno in apparenza il *decision-making*, sia su quelle che in ultima analisi rischiano di indebolire il sistema commerciale. D'altra parte, il sistema attuale consente flessibilità tramite il ricorso a varie misure di difesa commerciale, peraltro sotto un fondamentale controllo multilaterale. In merito vi sono proposte di modifica di segno opposto: da un lato chi vorrebbe facilitare il ricorso ad esse, dall'altro chi ne teme invece l'abuso se le maglie si allargassero. Non a caso i negoziati in tema di riforma delle regole attuali non si sbloccano: esse sono tutto sommato soddisfacenti quale punto di equilibrio tra le regole comuni e le discrezionalità individuali, tra rigore per tutti e flessibilità nelle applicazioni. Il controllo della loro applicazione rimane quindi affidato ai giudici Wto in sede contenziosa.

Un altro profilo di riflessione è il carattere puramente intergovernativo del Wto, dei suoi organi, del sistema di soluzione delle controversie, come se l'economia e il commercio internazionali non fossero nelle mani di operatori largamente indipendenti dai poteri nazionali. Quasi che tecnologia, produzione, capitali non si muovessero al di là dei confini secondo la convenienza economica, proprio profittando della liberalizzazione garantita dal quadro Wto. In quest'ultima invece agiscono solo gli stati, a volta tenendo conto delle variegate istanze dei gruppi nazionali interessati (produttori, consumatori,

sindacati, Ong), a volte agendo quasi in protezione diplomatica per le loro imprese¹. L'apertura degli organi del Wto e dei processi contenziosi a operatori e soggetti privati è peraltro questione che nessuno vuole toccare. Tutti gli stati vogliono riservare ai propri apparati ogni decisione sul sistema commerciale multilaterale, sia a livello di formulazione delle regole che quanto alla loro applicazione in sede internazionale.

Note e riferimenti bibliografici

G. Adinolfi, *L'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, Cedam, 2001.

L. Iapadre - F. Pagani (a cura di), *Le frontiere della globalizzazione: negoziati commerciali e riforma dell'OMC*, Bologna, Il Mulino, 2001.

J. Pauwelyn, *Human Rights in Wto Dispute Settlement*, in E. Bürgi - T. Cottier - J. Pauwelyn (eds.), *Human Rights and International Trade*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 213 ss.

A. Perulli, *Diritto del lavoro e globalizzazione*, Padova, Cedam, 1999.

E.U. Petersmann, *Human Rights and International Trade Law: Defining and Connecting the Two Fields*, in E. Bürgi - T. Cottier - J. Pauwelyn (eds.), *Human Rights and International Trade*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 63 ss.

P. Picone - A. Ligustro, *Diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Padova, Cedam, 2002.

G. Sacerdoti, *Profili istituzionali dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) e principi base degli accordi di settore*, in Sidi, *Diritto e organizzazione mondiale del commercio internazionale dopo la creazione della Organizzazione Mondiale del Commercio*, Atti del convegno (Milano, 5-7 giugno 1997), Napoli 1998, pp. 1-20.

G. Sacerdoti, *Il sistema di soluzione delle controversie dell'OMC*, in «La Comunità internazionale», 2005, pp. 435-456.

G. Sacerdoti, *The Wto at Ten: The Contribution of the Dispute Settlement System*, Cambridge University Press with the Wto, 2006 pp. 528 (co-editor with A. Yanovich and J. Bohanes) www.wto.org.

G. Venturini, G. Coscia, M. Vellano (a cura di), *Le nuove sfide per l'OMC a dieci anni dalla sua istituzione*, Giuffrè, Milano, 2005.

G. Venturini, *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2^aed., 2007 (con i principali testi normativi in italiano).

¹ Solo i membri del Wto possono adire la procedura, ma questo avviene per tutelare i settori economici interni di volta in volta coinvolti o addirittura singole imprese (così nel caso – pendente dal 2004 – noto come *Boeing-Airbus*, relativo ai sussidi nazionali a queste due imprese). Queste possono in molti paesi sollecitare formalmente la proposizione di ricorsi (così è ad esempio per l'Unione europea, in base al regolamento 3286/94 sulla difesa commerciale).

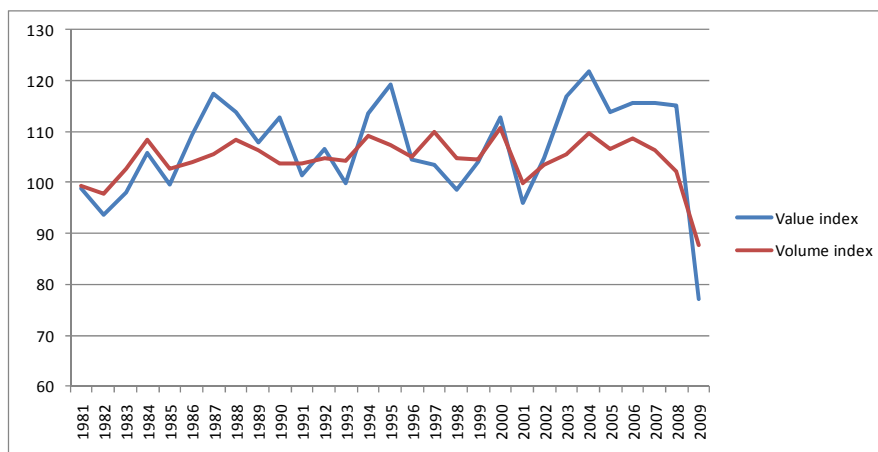
CRISI ECONOMICA INTERNAZIONALE E COMMERCIO MONDIALE

di Lucia Tajoli

1. La forte caduta degli scambi internazionali

La caduta del 12% degli scambi mondiali in volume che si è registrata nel 2009 è risultata più accentuata del previsto ed è stata la peggiore da oltre 70 anni. Negli ultimi decenni il commercio mondiale ha sempre registrato degli aumenti in volume e dunque il calo dello scorso anno è stato per molti versi inatteso (Figura 1). Il crollo in valore è stato ancora più forte (-23%) per via della concomitante discesa di molti prezzi delle materie prime, e in particolare del petrolio.

Figura 1 Andamento delle esportazioni mondiali in valore e in volume (variazioni percentuali rispetto all'anno precedente)



Fonte: Wto Statistical database.

La causa principale di questa forte caduta degli scambi risulta essere la marcata contrazione della domanda registrata a livello mondiale da tutti i paesi in modo assai sincronizzato. In presenza di catene produttive internazionali che collegano strettamente il ciclo produttivo e di domanda di molti paesi, la trasmissione dello shock di domanda partito dal mercato finanziario americano è stata rapida e violenta. Non tutti i settori sono stati colpiti in modo analogo: gli scambi si sono ridotti in particolare nei settori di base, come l'acciaio, che alimentano la produzione dei settori più a valle, ma anche nei settori di beni di investimento e di beni di consumo durevole, la cui domanda è stata particolarmente colpita.

Alcuni studi indicano anche nel fenomeno del *credit crunch*, che ha fatto seguito alla crisi finanziaria, una delle cause del rallentamento delle esportazioni, dal momento che molte imprese hanno subito le conseguenze delle difficoltà di accesso al mercato del credito. Un ruolo decisamente minore nel rallentamento degli scambi sembra avere avuto il ricorso da parte di alcuni paesi a misure protezionistiche volte a proteggere le industrie nazionali dall'avverso ciclo economico internazionale e a sostenere l'occupazione.

Le stime del Wto indicano per l'anno in corso una significativa ripresa degli scambi internazionali, prevista al 9,5%. In particolare, le esportazioni delle economie avanzate dovrebbero aumentare del 7,5% in volume, mentre quelle del resto del mondo dovrebbero

bero crescere dell'11% nel 2010. Questa ripresa non sarà però sufficiente per riportare subito il commercio mondiale ai livelli pre-crisi e occorrerà almeno un altro anno per superare il record degli scambi mondiali raggiunto nel 2008.

2. Il ritorno del protezionismo nel commercio globale?

Negli ultimi anni il susseguirsi di condizioni alquanto diverse tra loro sui mercati internazionali, che hanno portato a brusche fluttuazioni di domanda e offerta e dei relativi prezzi soprattutto delle materie prime, hanno indotto alcuni paesi a cercare di isolare i propri mercati da tali fluttuazioni, con un rafforzamento delle misure protezionistiche.

La tendenza è emersa già prima del pieno manifestarsi della crisi. Una prima condizione che ha spinto in questa direzione è stata la temporanea scarsità di prodotti agricoli nel 2007, perdurata per la prima metà del 2008, che ha portato alcuni produttori a introdurre misure restrittive relative all'export. La misura più comune è stato il ricorso al divieto di esportazione per il riso, che Cina, India ed Egitto hanno introdotto dal 2007, e che il Brasile ha adottato come misura temporanea a partire da aprile 2008. Anche il Vietnam, secondo esportatore mondiale, ha posto un divieto sui nuovi contratti all'export fino a giugno 2008. Ci sono stati inoltre casi di imposizione di dazi all'export (ad esempio l'Argentina per soia e girasole), che hanno creato proteste generalizzate tra gli agricoltori e contribuito a un aumento generalizzato dei prezzi. Anche i sussidi agricoli hanno prepotentemente ripreso quota, dopo l'attacco subito agli inizi del 2000, e sono passati nei paesi Ocse dagli 80 miliardi di dollari del 2004 ai 280 del 2008.

Le pressioni sono però aumentate dalla seconda parte del 2008 e nei primi mesi del 2009, quando la crisi economica globale ha portato a un crollo generalizzato dell'export e a una contrazione dell'economia mondiale non vista dai tempi della Grande Depressione. Il rallentamento dell'attività economica e l'aumento dei livelli di disoccupazione in molti paesi hanno indotto diversi governi a cercare di proteggere alcuni settori con la proposizione di tutta una serie di misure a vario titolo protezionistiche.

È possibile notare una serie di fattori specifici che caratterizza le misure messe in atto. Si è parlato infatti di "murky protectionism", o "**protezionismo strisciante**". Questo perché non sono state introdotte, a parte qualche rara eccezione, misure in violazione degli accordi presi in sede multilaterale con il Wto, ma è stata più volte ventilata la possibilità di ricorrere ad alcune misure "legittime"¹. Nonostante tutto comunque, **non ci sono stati drammatici segnali di un aumento generalizzato del protezionismo**, e anche quei paesi che vi hanno fatto ricorso si sono limitati a pochi e specifici prodotti.

Un freno al ricorso a misure protezionistiche è dato dalla rilevanza oramai ricoperta dal commercio verticale, ovvero di scambi tra paesi di input, beni intermedi e semilavorati, creando in molti settori una catena produttiva che attraversa vari confini nazionali. L'esistenza di questi stretti collegamenti nel ciclo produttivo di molti paesi fa sì che paesi con grande apertura al commercio mondiale di parti e beni intermedi non possano aumentare indiscriminatamente le tariffe senza danneggiare anche le imprese nazionali. Mentre questo commercio verticale che lega la produzione e la domanda dei paesi rappresenta una delle ragioni per la severità e la velocità del declino dei flussi commerciali internazionali e possibilmente anche la motivazione che più ha contribuito

a mantenere sotto controllo le pressioni protezionistiche. Una volta che la catena di valore si frantumasse, come potrebbe senza dubbio accadere in caso di rinnovate difficoltà all'export, ricreare i collegamenti e le infrastrutture sarebbe costoso e rischierebbe di rallentare ulteriormente la ripresa mondiale.

Infine, hanno contribuito a contenere le pressioni protezionistiche i richiami all'esperienza della Grande Depressione del 1929, notevolmente aggravata e prolungata da un aggressivo protezionismo. Nel confronto tra l'esperienza di allora e quella di oggi, risulta evidente anche il ruolo ricoperto dagli accordi in essere in ambito Wto nel limitare le spinte protezionistiche, come discusso nel capitolo precedente. In questo spirito di maggiore cooperazione, a novembre 2008 i paesi del G20 hanno firmato una dichiarazione di intenti contro l'introduzione di misure protezionistiche per i successivi 12 mesi. Per i primi mesi questa linea è stata sostanzialmente rispettata, ma nel corso del 2009 si è verificato un incremento nelle tariffe applicate e nelle procedure antidumping avviate. Tra ottobre 2008 e ottobre 2009 secondo il rapporto congiunto di Ocse, Wto e Unctad² sono state introdotte misure restrittive che riguardavano l'1,3% delle importazioni del G20 e lo 0,8% delle importazioni mondiali. Infatti tra i paesi che hanno introdotto queste misure vi sono 17 paesi del G20, sebbene in misura non uniforme, con alcuni paesi più attivi di altri (in generale i paesi emergenti). Tra gli ultimi mesi del 2009 e febbraio 2010 però vi è stato un ulteriore allentamento nelle misure di protezione, che hanno interessato solo lo 0,7% delle importazioni dei paesi G20 e lo 0,4% delle importazioni mondiali.

Le nuove tentazioni protezionistiche si sono manifestate anche nella **recente proliferazione dell'istituzione di dazi antidumping**³, in quest'occasione non limitata ai soli paesi industrializzati (in passato i soli a utilizzarli erano Unione europea, Canada, Australia, Nuova Zelanda e Usa) ma anche da quelli emergenti o in via di sviluppo, con una tendenza da parte di questi ultimi a diventarne i primi promotori. La Cina è stata di gran lunga il paese più frequentemente oggetto di investigazioni, e i settori più colpiti sono stati ferro e acciaio, prodotti chimici e tessile.

Questi dati fanno riferimento a misure protezionistiche in senso proprio. Occorre considerare che le molte **misure adottate dai paesi in crisi a sostegno dei propri settori produttivi**, sebbene non tariffarie e di immediato effetto, possono risultare elementi di distorsione del commercio mondiale, oltre al fatto di essere generalmente meno trasparenti. I casi più evidenti sono quelli, in larga misura riportati dalla stampa internazionale, di salvataggio e nazionalizzazione di imprese, di sussidi a settori in crisi e a misure volte a incrementare la quota di lavoro domestico rispetto a quello straniero. Questo tipo di interventi rischia non solo di provocare misure di ritorsione da parte degli altri paesi (per esempio, i sussidi negli Stati Uniti hanno avuto l'effetto di stimolare analoghe misure da parte di Ue e Canada), ma anche di propagarsi molto velocemente, non essendo nessuna norma in sede Wto a limitarne l'applicazione.

Va sottolineato che, nonostante tutto, **il ricorso a misure protezionistiche è stato complessivamente contenuto**, e l'impiego di queste misure sembra essere già diminuito con l'attenuarsi della crisi economica. Tuttavia l'economia mondiale è ancora lontana dal ritornare ai livelli di attività economica e scambi internazionali del periodo antecedente la crisi e tutte le previsioni indicano un perdurare almeno fino al 2011 degli elevati livelli di disoccupazione. Soprattutto le tensioni sul mercato del lavoro di molti

paesi potrebbero spingere nuovamente verso il ricorso a misure protezionistiche. In un contesto come quello attuale, politiche fiscali espansive per far crescere i livelli occupazionali appaiono completamente fuori questione per via dell'ampliamento dei disavanzi pubblici in quasi tutti i paesi in seguito agli aumenti della spesa pubblica a sostegno dell'economia messi in atto nel corso del 2009. Dunque, sebbene tutte le analisi concordino nel sollevare dubbi sulla loro efficacia e mostrino gli elevati costi e rischi connessi al loro utilizzo, dal punto di vista politico gli strumenti protezionistici potrebbero sembrare attraenti, almeno nel breve periodo. Per questa ragione, è importante non considerare superato il problema di possibili ulteriori chiusure dei mercati internazionali. Occorre mantenere elevato il livello di attenzione e di verifica sul comportamento dei governi nazionali relativamente a queste politiche e non risultano inutili i richiami periodici fatti in proposito dal direttore generale del Wto.

3. Modifiche nei livelli di esportazione e nelle quote di mercato di aree e paesi

La crisi internazionale degli ultimi due anni ha colpito praticamente tutti i paesi del mondo, ma in modo differenziato. L'impatto relativamente più contenuto nei paesi emergenti, con una bassa esposizione finanziaria, ha consentito a questi paesi di uscire più rapidamente dalla crisi; ciò si è verificato soprattutto per i paesi con una domanda interna elevata, che quindi hanno risentito meno della caduta della domanda internazionale. Questa differenziazione ha accelerato un processo già in corso da alcuni anni, ovvero **la crescita di peso delle aree emergenti sia sugli scambi mondiali che sul Pil mondiale.**

La Tabella 1 riporta i principali esportatori e importatori nel 2000 e nel 2009. Il confronto dei due anni permette di notare alcuni rilevanti cambiamenti di posizione. In particolare, nel 2009 la Cina balza al primo posto tra gli esportatori mondiali, scambiando la posizione con la Germania, che risultava il primo esportatore nel 2008. La Cina avanza molto però anche come importatore, in dieci anni la sua quota sulle importazioni mondiali risulta più che duplicata. A fronte di questo, vi è un notevole ridimensionamento del peso degli Usa sia come esportatori che come mercato di sbocco. Complessivamente più stabili sono le quote dei paesi europei. Nella Figura 2 si nota che la crescita delle esportazioni dell'Unione europea ha tenuto il passo con quelle asiatiche. A questo ha senz'altro contribuito l'elevato livello di interscambio intra-europeo. Gli scambi all'interno del blocco dell'Ue27 superano il 60% degli scambi totali dei paesi membri dell'Unione. L'Ue27 rimane comunque il principale fornitore del mercato Usa dopo il Canada, con una quota del 19% nel 2008, superiore a quella della Cina, pari al 15% nello stesso anno. Anche nello stesso mercato cinese, la quota delle esportazioni dell'Ue27 (13% nel 2008) è la maggiore tra i paesi non asiatici.

Tabella 1 - I principali esportatori e importatori mondiali

I primi 20 esportatori mondiali nel 2000			I primi 20 esportatori mondiali nel 2009		
	Valore export (miliardi \$)	Quota su export mondiale (%)		Valore export (miliardi \$)	Quota su export mondiale (%)
World	6456.00		World	12461.00	
United States	781.92	12.11	China	1201.53	9.64
Germany	551.81	8.55	Germany	1120.93	9.00
Japan	479.25	7.42	United States	1056.90	8.48
France	327.61	5.07	Japan	580.84	4.66
United Kingdom	285.43	4.42	Netherlands	498.65	4.00
Canada	276.64	4.28	France	474.97	3.81
China	249.20	3.86	Italy	404.65	3.25
Italy	240.52	3.73	Belgium	369.76	2.97
Netherlands	233.13	3.61	Korea, Rep.of	363.53	2.92
Hong Kong	202.68	3.14	United Kingdom	350.73	2.81
Belgium	188.37	2.92	Hong Kong	329.74	2.65
Korea, Rep. of	172.27	2.67	Canada	315.55	2.53
Mexico	166.37	2.58	Russian Feder.	303.98	2.44
Taipei, Chinese	151.36	2.34	Singapore	269.83	2.17
Singapore	137.80	2.13	Mexico	229.71	1.84
Spain	115.25	1.79	Spain	218.03	1.75
Russian Feder.	105.57	1.64	Taipei, Chinese	203.70	1.63
Malaysia	98.23	1.52	Saudi Arabia	188.50	1.51
Sweden	87.13	1.35	Un. Arab Emirates	175.00	1.40
Switzerland	80.50	1.25	Switzerland	172.74	1.39

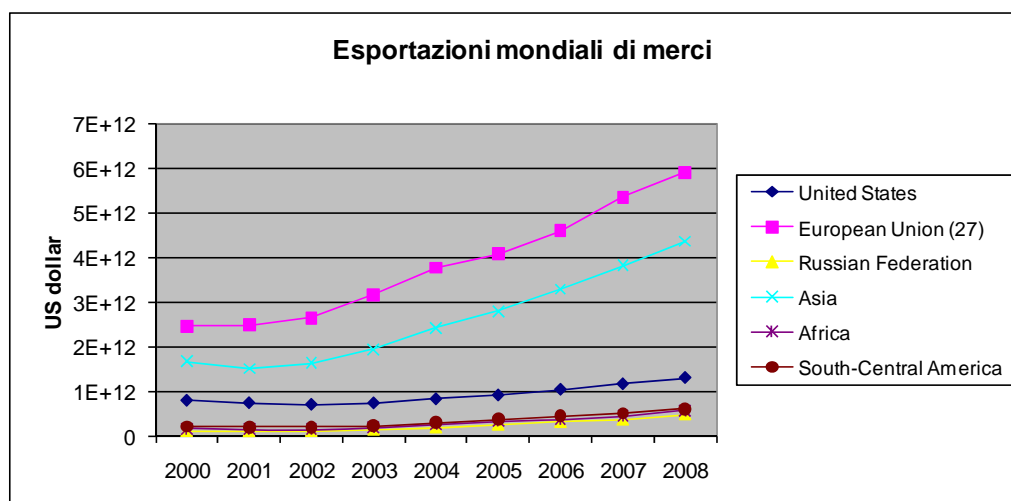
I primi 20 importatori mondiali nel 2000			I primi 20 importatori mondiali nel 2009		
	Valore import (miliardi \$)	Quota su import mondiale (%)		Valore import (miliardi \$)	Quota su import mondiale (%)
World	6724		World	12647	
United States	1259.30	18.73	United States	1603.77	12.68
Germany	497.20	7.39	China	1005.69	7.95
Japan	379.51	5.64	Germany	931.43	7.36
United Kingdom	348.06	5.18	France	551.09	4.36
France	338.94	5.04	Japan	550.68	4.35
Canada	244.79	3.64	United Kingdom	479.89	3.79
Italy	238.76	3.55	Netherlands	445.80	3.52
China	225.09	3.35	Italy	410.38	3.24
Netherlands	218.27	3.25	Hong Kong	352.69	2.79
Hong Kong	214.04	3.18	Belgium	351.03	2.78
Mexico	179.46	2.67	Canada	330.27	2.61
Belgium	177.51	2.64	Korea, Rep. of	323.09	2.55
Korea, Rep. of	160.48	2.39	Spain	290.24	2.29
Spain	156.14	2.32	Singapore	245.78	1.94
Taipei, Chinese	140.64	2.09	India	243.64	1.93
Singapore	134.55	2.00	Mexico	241.52	1.91
Switzerland	82.52	1.23	Russian Feder.	191.87	1.52
Malaysia	81.96	1.22	Taipei, Chinese	174.66	1.38
Sweden	72.88	1.08	Australia	165.47	1.31
Austria	72.39	1.08	Switzerland	155.59	1.23

Tabella 2

Matrice degli scambi mondiali nel 2000 (% di export di ogni area verso tutte le aree)							
Export da/ Verso	Africa	Asia	Europe	Middle East	North Amer.	South-Central America	World
Africa	0.09	0.16	0.50	0.02	0.18	0.03	1.00
Asia	0.01	0.49	0.17	0.03	0.26	0.02	1.00
Europe	0.02	0.08	0.73	0.02	0.10	0.02	1.00
Middle East	0.03	0.50	0.17	0.09	0.15	0.01	1.00
North America	0.01	0.19	0.17	0.02	0.56	0.06	1.00
South-Central Amer.	0.01	0.10	0.20	0.01	0.40	0.26	1.00
World	0.02	0.23	0.42	0.02	0.25	0.03	1.00

Matrice degli scambi mondiali nel 2008 (% di export di ogni area verso tutte le aree)							
Export da/ Verso	Africa	Asia	Europe	Middle East	North Amer.	South-Central America	World
Africa	0.10	0.20	0.39	0.03	0.22	0.03	1.00
Asia	0.03	0.50	0.18	0.05	0.18	0.03	1.00
Europe	0.03	0.08	0.73	0.03	0.07	0.01	1.00
Middle East	0.04	0.56	0.12	0.12	0.11	0.01	1.00
North America	0.02	0.18	0.18	0.03	0.50	0.08	1.00
South-Central Amer.	0.03	0.17	0.20	0.02	0.28	0.26	1.00
World	0.03	0.25	0.43	0.04	0.17	0.04	1.00

Figura 2 - Andamento degli scambi mondiali per aree e paesi



Fonte: Wto Statistical Database

Sebbene la crescita delle esportazioni asiatiche e della Cina in particolare sia quella che viene maggiormente sottolineata, anche altre aree emergenti hanno guadagnato quote di mercato. In particolare, vi sono segnali di ripresa delle esportazioni dell'Africa,

che espande le propria quota di mercato dopo un lungo periodo di stagnazione (si veda la Figura 3). Una parte delle crescenti esportazioni africane è stata attivata dalla domanda cinese di materie prime. Infatti nel 2000 circa il 3% delle esportazioni dell'Africa era diretto in Cina, mentre questa quota passa all'8,5% nel 2008 (si veda la Tabella 3). In Africa però cresce anche (sebbene in misura più modesta) il peso degli scambi intra-continentali. Anche gli scambi intra-asiatici crescono, risultano nel 2008 essere oltre la metà del totale delle esportazioni dei paesi dell'area. Anche qui gioca un ruolo non secondario l'effetto di traino del mercato cinese.

Figura 3 - Quote di mercato sulle esportazioni mondiali per aree e paesi

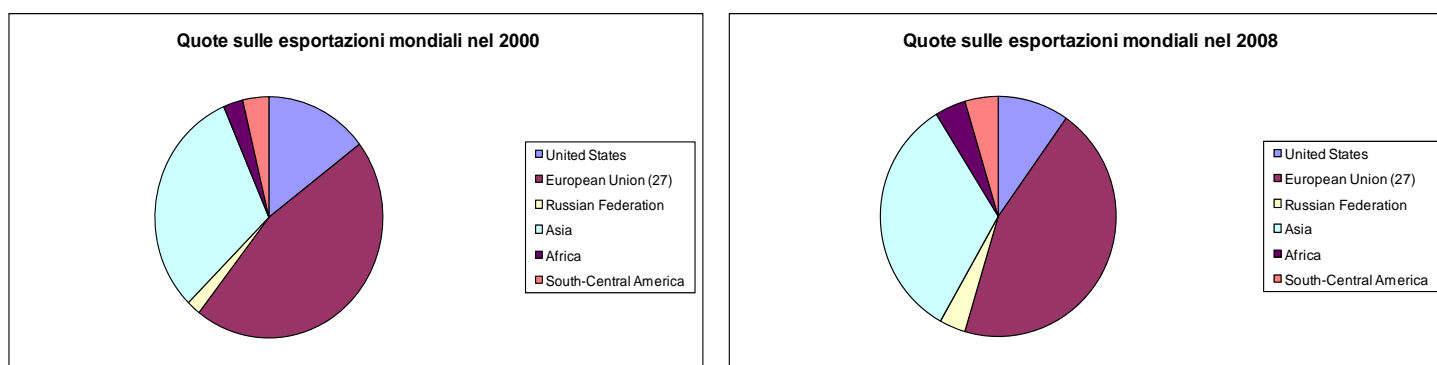


Tabella 3 - Matrice degli scambi mondiali per aree e paesi nel 2008 (valori in miliardi di dollari)

Destination	World	North America		South and C. America	Europe			CIS		Africa			Middle East	Asia					
		Total	United States		Total	EU (27)	Other Europe	Total	Russian Fed.	Total	South Africa	Other Africa		Total	Japan	Australia/ New Zealand	Other Asia		
Origin																	Total	China	Other
World	15717.0	2708.31	2058.99	582.70	6735.57	6160.04	575.53	516.72	287.44	457.73	89.92	367.82	618.11	3903.39	708.55	205.54	2989.29	879.29	2111.78
North America	2035.68	1014.49	587.86	164.88	369.06	323.26	45.81	16.03	10.86	33.62	7.55	26.06	60.18	375.51	77.66	27.93	269.92	81.55	188.37
United States	1287.44	413.15	.	134.98	311.08	271.81	39.27	13.82	9.33	28.77	6.49	22.28	55.00	329.41	65.14	24.75	239.51	69.71	169.80
South and Central America	599.66	169.19	149.35	158.62	121.30	109.43	11.87	8.98	7.49	16.75	3.06	13.70	11.85	100.56	17.14	2.43	80.99	44.21	36.78
Europe	6446.55	475.35	394.64	96.44	4695.03	4331.41	363.62	239.96	164.58	185.51	31.12	154.39	188.59	486.46	69.12	43.60	373.74	122.90	250.84
EU (27)	5898.44	434.71	362.67	88.99	4313.51	3973.53	339.99	218.34	153.16	171.85	28.94	142.91	156.12	440.55	60.36	40.68	339.50	113.67	225.82
Other Europe	548.11	40.64	31.97	7.45	381.52	357.89	23.63	21.62	11.43	13.66	2.18	11.48	32.47	45.91	8.75	2.92	34.24	9.22	25.02
CIS	702.76	36.12	32.78	10.05	405.55	338.41	67.14	134.67	35.52	10.49	0.18	10.31	24.99	76.75	13.35	0.20	63.20	31.19	32.01
Russian Federation	471.60	26.91	25.14	5.26	297.79	254.92	42.87	71.15	.	5.33	0.04	5.29	8.62	54.90	11.99	0.09	42.83	21.43	21.40
Africa	557.81	121.65	105.31	18.50	218.11	202.22	15.89	1.47	0.91	53.44	11.65	41.79	14.00	113.86	17.28	2.44	94.14	47.91	46.23
Middle East	1021.22	116.49	111.42	6.88	125.50	106.98	18.52	7.20	1.74	36.60	11.28	25.32	122.10	568.86	172.14	5.46	391.25	75.05	316.20
Asia	4353.04	775.02	677.62	127.33	801.01	748.33	52.68	108.41	66.33	121.32	25.07	96.25	196.40	2181.40	341.87	123.47	1716.06	474.71	1241.35
Japan	782.05	158.14	137.39	19.22	119.35	110.24	9.10	19.27	16.49	12.52	4.63	7.89	34.02	406.24	.	19.83	386.41	144.39	242.03
China	1428.33	349.93	308.18	56.62	371.47	351.71	19.76	64.55	33.01	50.16	8.59	41.56	58.36	476.15	138.50	29.88	307.77	.	307.77
Australia & New Zealand	217.84	15.86	13.32	3.27	25.11	23.55	1.56	1.51	1.10	4.77	2.24	2.53	8.80	155.24	45.14	15.03	95.07	29.15	65.91
Other Asia	1924.83	251.10	218.74	48.23	285.08	262.83	22.25	23.07	15.73	53.87	9.61	44.27	95.21	1143.76	158.23	58.73	926.80	301.17	625.64

Fonte: Wto Statistical database

4. Il crescente peso dei paesi emergenti sul Pil mondiale

Il cambiamento delle quote sugli scambi mondiali è anche la manifestazione dei cambiamenti di peso in atto tra le economie mondiali. Dall'inizio degli anni 2000 il peso degli Usa sul Pil mondiale è in diminuzione, a fronte della crescita di molti paesi emergenti (Tabella 4). In relazione al Pil, l'andamento della quota dell'Unione europea è molto simile a quella degli Usa (si veda Figura 4).

La caduta della quota di queste due aree sul Pil globale ha portato come conseguenza un **drastico ridimensionamento della rappresentatività del gruppo dei G7⁴ per l'economia mondiale**. La quota complessiva di Pil dei paesi del G7 è passata da oltre la metà del Pil mondiale a metà degli anni Novanta a circa il 40% nell'anno in corso e la tendenza mostra un'ulteriore diminuzione prevista per i prossimi anni. Questo ovviamente non significa un effettivo impoverimento per i paesi del G7, si tratta del declino di una misura relativa. Questo andamento però è comunque significativo perché mostra che la capacità di questo gruppo di paesi d'influenzare l'andamento dell'economia mondiale sta rapidamente diminuendo⁵.

Anche la presa d'atto di questo trend è alla base del ruolo crescente svolto dal G20⁶, soprattutto nel corso della recente crisi economica e finanziaria mondiale, già accennato nel capitolo precedente. Sebbene già costituito nel 1999 come forum di discussione tra i paesi industrializzati e quelli emergenti sulle questioni relative alla stabilità economica mondiale, il G20 è rimasto relativamente nell'ombra. Ma la portata mondiale della crisi iniziata nel 2008 ha mostrato con evidenza che le discussioni sulle politiche da mettere in atto per stabilizzare l'economia mondiale avrebbero avuto scarsi effetti se non fosse stata coinvolta una serie di paesi emergenti con un peso sempre più rilevante sui mercati. Il G20 ha avuto un ruolo decisivo nella sigla degli accordi del summit di Londra dell'aprile 2009 per rafforzare il ruolo del Fondo monetario internazionale e mettere in atto una serie di provvedimenti coordinati per stabilizzare l'economia mondiale. Il summit di Pittsburgh nell'autunno 2009 ha confermato che gli sforzi di maggiore coinvolgimento dei paesi emergenti visti a Londra non erano stati un episodio isolato, molti osservatori parlano ormai di una nuova governance dell'economia mondiale, che si è di fatto instaurata nel 2009.

La **rappresentatività decisamente maggiore del G20 rispetto al G7** è sottolineata da alcune cifre: la quota del Pil del G20 appare stabilmente assestata intorno all'88% del Pil mondiale, e risulta in lieve crescita (si veda la Figura 5). I tassi di crescita medi delle economie del G20 sono stati di molto superiori a quelli del G7 nel corso dell'ultimo decennio e per molti paesi emergenti questo si è verificato anche nel corso dell'ultima crisi.

Il G20 tuttavia presenta alcune inclusioni ed esclusioni che sono oggetto di discussione, dal momento che gli appartenenti non rispecchiano esattamente la classifica dei paesi in termini di quota sul Pil mondiale⁷. Anche dal punto di vista della popolazione mondiale, il G20 è evidentemente assai più rappresentativo del G7, dal momento che i paesi inclusi hanno circa i due terzi della popolazione mondiale. Anche secondo questo criterio però si può osservare che alcuni dei paesi più popolosi del mondo, in particolare africani (Tabella 5), non appartengono a questo gruppo. Non è detto dunque che in

futuro la composizione del G20 rimarrà inalterata, o che (come già è stato proposto) non si andrà verso rappresentanze ancora più allargate.

Tabella 4 - Quota sul Pil mondiale dei primi 20 paesi

	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 (s)	2010 (s)	2015 (p)
United States	22.50	22.62	23.64	23.38	23.15	22.92	22.62	22.39	21.89	21.29	20.78	20.46	20.15	18.28
China	2.00	3.55	7.16	7.59	8.05	8.55	8.95	9.41	10.01	10.77	11.41	12.52	13.25	16.92
Japan	7.89	9.08	7.63	7.48	7.30	7.15	6.99	6.86	6.67	6.50	6.27	6.00	5.92	5.28
India	2.24	2.82	3.62	3.68	3.74	3.86	4.00	4.18	4.37	4.55	4.75	5.06	5.23	6.12
Germany	6.11	5.61	5.15	5.09	4.96	4.78	4.60	4.45	4.37	4.27	4.20	4.03	3.92	3.44
United Kingdom	3.92	3.75	3.60	3.61	3.58	3.56	3.50	3.42	3.35	3.28	3.21	3.10	3.04	2.81
Russia	n/a	n/a	2.67	2.74	2.79	2.90	2.95	3.01	3.09	3.18	3.26	3.05	3.00	2.97
France	4.32	4.01	3.65	3.63	3.57	3.49	3.39	3.31	3.23	3.14	3.07	3.03	2.97	2.65
Brazil	3.58	3.05	2.93	2.91	2.90	2.83	2.85	2.81	2.78	2.80	2.86	2.87	2.88	2.77
Italy	4.09	3.79	3.32	3.31	3.23	3.12	3.00	2.89	2.81	2.72	2.62	2.51	2.44	2.12
Mexico	2.69	2.36	2.48	2.43	2.38	2.34	2.35	2.30	2.30	2.27	2.23	2.09	2.10	2.16
Spain	2.20	2.15	2.14	2.17	2.17	2.16	2.12	2.10	2.08	2.05	2.01	1.96	1.88	1.64
Korea	0.81	1.37	1.84	1.87	1.95	1.94	1.94	1.94	1.95	1.95	1.94	1.94	1.95	1.98
Canada	2.19	2.12	2.11	2.10	2.10	2.07	2.03	2.01	1.96	1.92	1.87	1.85	1.83	1.68
Indonesia	0.87	1.08	1.19	1.21	1.23	1.24	1.24	1.25	1.26	1.27	1.31	1.38	1.40	1.50
Turkey	0.94	1.14	1.22	1.12	1.16	1.18	1.26	1.32	1.35	1.34	1.32	1.25	1.25	1.20
Iran	0.92	0.95	1.03	1.04	1.09	1.13	1.13	1.12	1.13	1.16	1.16	1.19	1.18	1.11
Australia	1.17	1.17	1.23	1.22	1.24	1.23	1.21	1.19	1.17	1.16	1.15	1.17	1.16	1.09
Taiwan	0.48	0.76	1.07	1.02	1.04	1.04	1.05	1.05	1.05	1.05	1.03	0.99	1.00	1.02
Poland	1.21	0.87	0.94	0.93	0.92	0.92	0.92	0.92	0.93	0.94	0.96	0.98	0.98	0.95

Quote sul totale mondiale calcolate sul Pil a parità di potere d'acquisto. I paesi sono ordinati sulla base delle quote su Pil mondiale nel 2009.

(s) stima (p) previsione

Fonte: IMF Statistical Database 2010

Figura 4 - Quota sul Pil mondiale di alcuni paesi

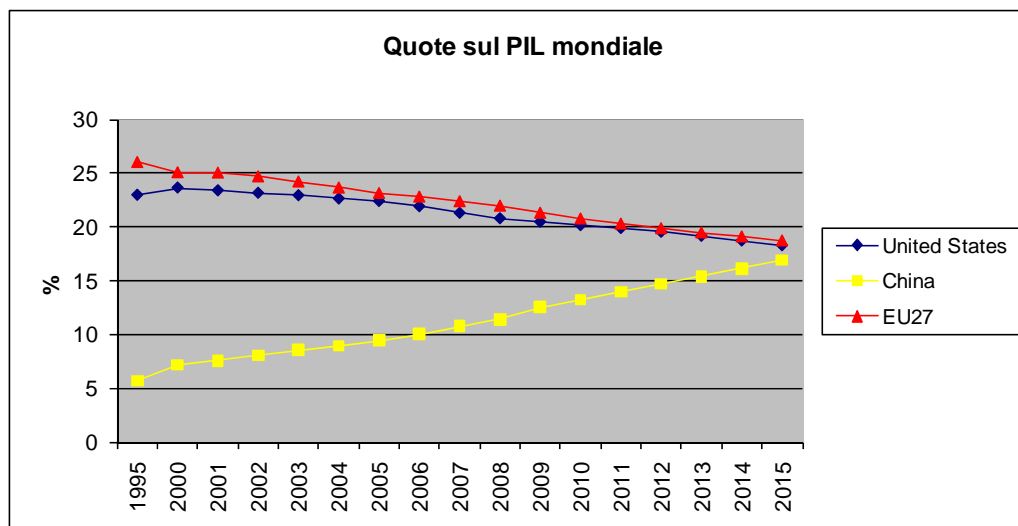


Tabella 5 - I primi 20 paesi per popolazione del 2009 (milioni di abitanti)

	2009	2015 (p)
China	1,334.74	1,375.29
India	1,199.06	1,299.24
United States	307.374	325.349
Indonesia	231.547	250.205
Brazil	191.481	199.492
Bangladesh	164.707	183.315
Pakistan	163.774	180.535
Nigeria	151.874	178.721
Russia	141.391	137.983
Japan	127.559	126.264
Mexico	107.551	114.168
Philippines	92.227	103.734
Vietnam	87.211	93.681
Ethiopia	82.812	95.289
Germany	82.025	81.4
Egypt	76.704	86.381
Iran	74.1	81.923
Turkey	70.538	76.051
Thailand	66.983	71.104
Dem. Rep. of Congo	64.772	77.341

Fonte: IMF Statistical Database.

Figura 5 - Rappresentatività sul Pil mondiale del G7 e del G20

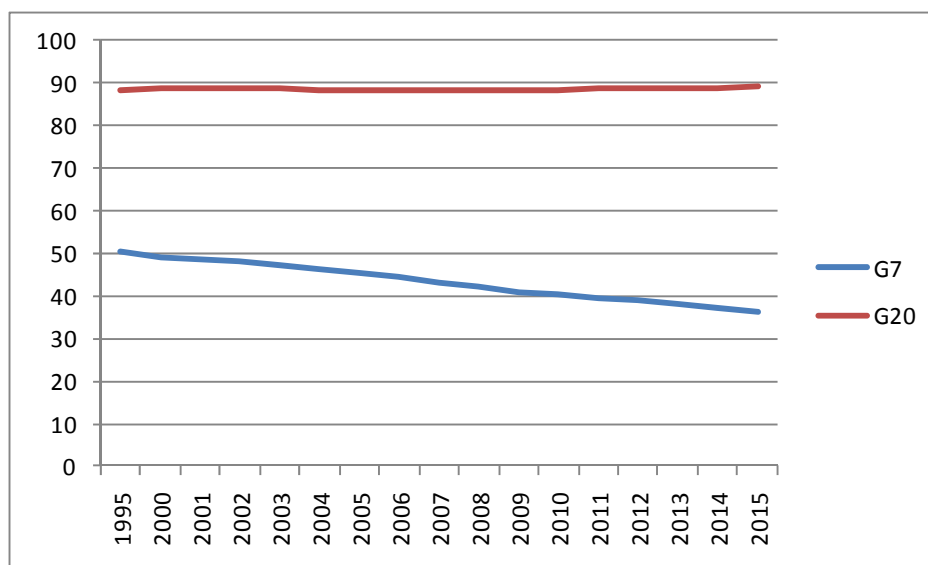
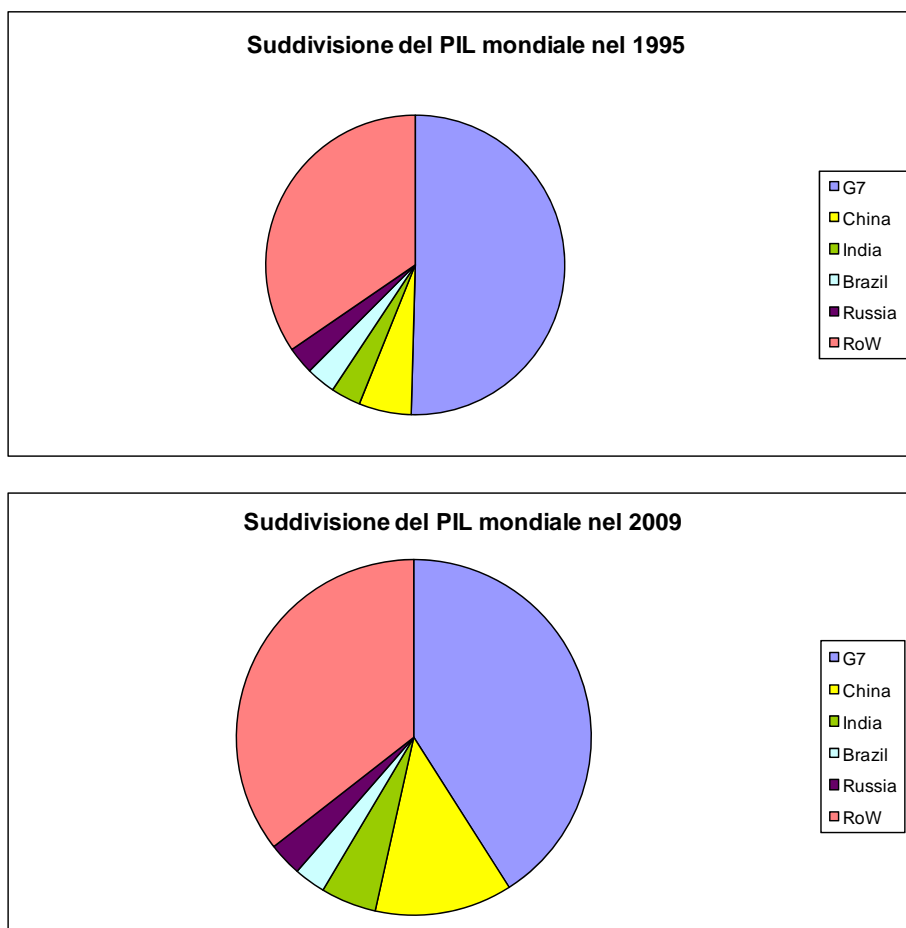


Figura 6 - Modifiche nella suddivisione del Pil mondiale



Note e riferimenti bibliografici

- ¹ Questo rappresenta un potenziale rischio, in quanto vari paesi potrebbero raddoppiare o addirittura triplicare i dazi all'importazione senza per questo incorrere in sanzioni, per via dei margini di flessibilità garantiti dagli accordi Wto.
- ² Si tratta del rapporto periodico sollecitato dal G20 sulle misure protezionistiche messe in atto, già citato nel capitolo precedente.
- ³ Per un'analisi che collega il nuovo protezionismo all'incremento dei dazi antidumping, si veda Chad P. Bown, *Protectionism is on the rise: antidumping investigations*, in www.voxeu.org/reports/Murky_Protectionism.pdf, che sottolinea anche come, a causa di una mancanza di trasparenza in alcune procedure, i dati disponibili non coprono tutti i membri del Wto.
- ⁴ Il G7 è costituito da Usa, Giappone, Germania, Francia, Regno Unito, Italia e Canada.
- ⁵ Va sottolineato che i dati riportati nella Tabella 4 e nelle Figure 4, 5 e 6 sono calcolati a partire dal Pil a parità di potere d'acquisto. L'andamento relativo del Pil nominale risulta in parte diver-

so: il peso di alcuni paesi emergenti, in particolare di quelli asiatici, risulta in questo caso crescere meno rapidamente, per via del relativo deprezzamento delle valute di questi paesi.

⁶ Il gruppo del G20 è costituito da Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasile, Canada, Cina, Francia, Germania, Giappone, India, Indonesia, Italia, Corea del Nord, Messico, Regno Unito, Russia, Sudafrica, Turchia, Usa, più il rappresentante dell'Ue.

⁷ Per esempio, nonostante la quota relativamente elevata sul Pil mondiale, sono esclusi dal G20 Iran e Taiwan per problemi politici. Sono invece incluse Arabia Saudita e Argentina, con quote di Pil più piccole.

L'ITALIA E L'UEM: COSTI E OPPORTUNITÀ

di Carlo Altomonte

1. I benefici prima della crisi: la stabilità

Quando entrò in vigore il Trattato di Maastricht, nel 1993, l'Italia aveva un deficit pubblico stabilmente intorno al 9% del Pil, un debito pubblico collocato su un sentiero esplosivo di crescita (con un aumento dal 101 al 125% del Pil dal 1990 al 1993), un tasso di inflazione di un paio di punti al di sopra della media europea (essa stessa al 4%) e tassi di interesse *reali* (ossia i tassi nominali scontati per l'inflazione) vicini al 10% per le scadenze di breve periodo; inoltre, essa era appena stata "espulsa" dal sistema europeo dei tassi di cambio (Sme). La stessa futura "eurolandia" aveva comunque finanze pubbliche non in ordine, con deficit di bilancio superiori al 5% del Pil e tassi di interesse reali superiori al 6%.

Nel 2007, otto anni dopo l'avvio dell'Unione economica e monetaria (Uem), l'area dell'euro aveva un deficit di bilancio pari allo 0,6% del Pil, tassi di interesse reali pari a zero, con inflazione stabilmente intorno al 2% e un livello di debito pubblico stabilizzato al 60% del rapporto debito/Pil. I tassi di cambio ovviamente erano fissi, con una valuta, l'euro, in forte crescita rispetto al dollaro, sia come valore, sia come quota complessiva nel totale delle attività mondiali (per valori superiori al 30%, rispetto al 18% del marco tedesco, la principale moneta di riferimento europeo prima dell'Euro). L'Italia non era molto da meno, con un livello del deficit pari all'1,5 del Pil e un debito pubblico in discesa, vicino al 100% del rapporto debito/Pil. Inflazione e tassi di interesse erano evidentemente in linea con la media europea.

In altre parole, per estensione e per velocità di aggiustamento, **l'Uem ha rappresentato in assoluto il più importante fattore di stabilità nella politica economica europea**, almeno sin da quando disponiamo di statistiche ufficiali comparabili tra i paesi.

Oggi, alle prese con la più importante crisi economica dal dopoguerra, questo enorme beneficio è a rischio, per le ragioni che saranno chiarite in seguito. Chiaramente, si tratta di una potenziale perdita che l'Italia non può assolutamente permettersi: occorre dunque mettere in campo tutte le azioni necessarie ad allontanare la probabilità (sia pure bassa) di un tale scenario di crisi strutturale, riprendendo il cammino di stabilità intrapreso sin dal 1999, ed affiancandolo a uno stabile sentiero di crescita.

2. I costi per l'Italia prima della crisi: l'aggiustamento di finanza pubblica e la crescita

Ovviamente, l'UEM non implica solo dei benefici, ma anche dei costi, nella misura in cui la strategia di politica economica di un paese non risulta compatibile con la creazione di una area monetaria ottimale. Da questo punto di vista, **l'Italia ha sofferto sin dal suo ingresso nella moneta unica di almeno due importanti debolezze.**

Anzitutto il paese **non ha saputo correggere in maniera strutturale l'andamento della spesa pubblica**, al fine di portare il deficit verso il pareggio di bilancio (*close to balance or in surplus*, come richiesto dal Patto di stabilità e crescita) nel medio periodo. Nonostante il trend positivo in discesa, la media del deficit italiano negli anni dell'Uem si è attestata comunque intorno al 3%. La mancanza di un deciso aggiustamento strutturale ha generato in Italia una politica fiscale in continua lotta con se stessa. Da un la-

to, con il rallentamento del ciclo economico il sistema degli stabilizzatori automatici insiti nel nostro sistema portava naturalmente la spesa italiana a crescere, per sostenere l'economia; dall'altro lato, il governo era però obbligato a interventi discrezionali di breve periodo per contenere la crescita della spesa stessa. Il vizio di fondo della finanza pubblica italiana ha dunque contribuito a sacrificare sull'altare della stabilità la crescita economica, generando un apparente *trade off* che, in un contesto di finanza pubblica "sana", non avrebbe tuttavia ragione di esistere.

Più in generale, **la bassa crescita economica e la scarsa competitività del sistema Italia sono state il secondo grande handicap con cui l'Italia è entrata nell'Unione Economica e Monetaria**, registrando stabilmente un differenziale negativo di crescita rispetto alla media dell'area euro compreso tra lo 0,5 e l'1% l'anno.

Come punto di partenza per l'analisi delle cause di questa cattiva performance, andiamo ad isolare il contributo delle diverse componenti della crescita del Pil reale. In particolare, è abbastanza semplice scomporre la crescita del reddito nazionale come somma della crescita del numero totale di ore lavorate più la produttività del lavoro, misurata come output per addetto. I due termini di crescita dell'occupazione e della produttività si legano all'utilizzo di due diversi ambiti di politica economica (il primo concerne la regolamentazione del mercato del lavoro e lo stato sociale; il secondo il tasso di sviluppo tecnologico e infrastrutturale dell'economia). Possiamo quindi analizzare le due componenti separatamente, al fine di derivare informazioni su quale dei due fattori abbia contribuito maggiormente alla cattiva performance della crescita nazionale.

La Tabella 1 mostra in particolare il differenziale di Pil pro capite che le diverse economie europee hanno rispetto agli Stati Uniti (utilizzati come riferimento), scomposto nelle due variabili del mercato del lavoro e della produttività (dati aggiornati al 2008). Come si può notare, Francia e Germania hanno differenziali di Pil pro capite solo leggermente superiori a quello italiano: la Francia ha un Pil pro capite del 30% inferiore agli Usa, la Germania del 25% e l'Italia del 34%. Tuttavia, il dato rilevante è che le *determinanti* di tale performance sono molto diverse: per Francia e Germania gran parte del gap rispetto agli Usa è il risultato del cattivo andamento del mercato del lavoro, mentre il differenziale di produttività con gli Stati Uniti è quasi del tutto assente.

Se guardiamo invece ai dati italiani, la situazione è molto diversa. Grazie alle riforme del mercato del lavoro varate negli ultimi anni (Treu e Biagi), il numero di ore lavorate in Italia è cresciuto più della media europea e, addirittura, più della media americana, per cui l'Italia sta recuperando il gap da questo punto di vista con l'Europa e gli Usa. Occorre anche notare a questo proposito che il dato di partenza italiano era di gran lunga inferiore alla media europea, con tassi di occupazione al 2000 inferiori al 55%, e tassi al 2008 intorno al 60%, valori inferiori di oltre cinque punti al dato europeo, soprattutto a causa della scarsa occupazione femminile registrata nel nostro paese. Tuttavia, quello che maggiormente preoccupa per l'Italia è il dato della produttività, per cui il gap è da tre a sei volte maggiore rispetto a quello di Francia e Germania e quasi doppio rispetto alla media europea. Questo perché la produttività italiana negli ultimi dieci anni è cresciuta di meno dello 0,5% l'anno, molto meno della media europea (1,5) e ancor meno di quella tedesca (1,7), francese (1,9) o americana (2,2).

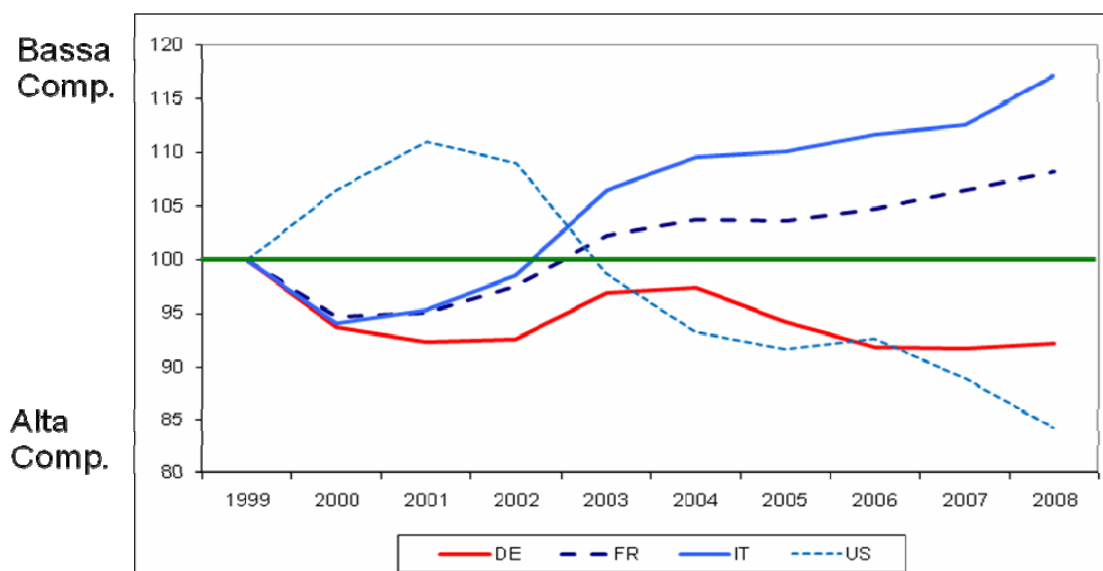
Tabella 1 - Le determinanti della crescita (differenza % rispetto al Pil pro capite Usa).

paese	Gap nel Pil pc	Gap di Produttività	Gap del mercato del lavoro
Francia	-30	-4	-26
Germania	-25	-9	-16
Italia	-34	-26	-8
Eu15	-28	-17	-12

Fonte: Oecd Productivity Database.

Come tutto ciò si traduca in una perdita di competitività dentro l'area dell'euro è abbastanza evidente. Da un lato, in mancanza di tagli strutturali di spesa, la necessità di controllare il deficit pubblico comporta l'impossibilità della riduzione della pressione fiscale, inclusi ovviamente gli oneri a carico del fattore lavoro. Dall'altro, la bassa crescita della produttività impedisce per definizione l'aumento dell'output per addetto. Tutto ciò si traduce, in un contesto di tasso di cambio nominale fisso, in un apprezzamento del tasso di cambio reale, ossia il tasso di cambio nominale "pesato" per la differenza tra i costi del lavoro per unità di prodotto (il cosiddetto Clup). Più è alto il tasso di cambio reale, ossia più velocemente aumenta il Clup, minore è la competitività di un sistema.

Figura 1 – Tasso di cambio reale (Clup, 1999 = 100)



Fonte: Eurostat.

Ebbene, partendo dai dati Oecd armonizzati tra paesi, e considerando il periodo che va dal 2000 al 2008, l'Italia registra un tasso medio di crescita annuo del Clup pari al 2,5%, la Francia dell'1,9% e la Germania dello 0,02%. Non sorprende dunque, dato il tasso di cambio nominale fisso, che l'Italia perda su un orizzonte di dieci anni circa 20 punti di "competitività" rispetto alla Germania, e circa 6 punti rispetto alla Francia.

Il grafico riassume tale situazione per i principali paesi europei e gli Usa. Ad esempio, fatto 100 il valore del tasso di cambio nel 1999, nel 2008 la Germania ha un indicatore di 92, l'Italia di 117. Tale performance tedesca dipende (essendo il tasso di cambio nominale fisso) in parte da una politica di moderazione salariale che ha ridotto il costo del lavoro (il numeratore del Clup) ma, soprattutto, da un aumento della produttività del lavoro, aumentata di circa il 2% l'anno (il denominatore del Clup). Per l'Italia, valgono i discorsi fatti in precedenza.

Ne consegue, dunque, che indipendentemente dalla crisi economica e dalle sue conseguenze, per l'Italia recuperare competitività è ormai da dieci anni un imperativo categorico.

Ma quali sono state in generale le conseguenze della crisi per il sistema dell'Uem, e per l'Italia con esso?

3. L'Europa tra la crisi del credito e quella del debito

Come è noto, la crisi del 2008 si è originata al cuore del sistema capitalistico moderno, ossia nel sistema finanziario. Per l'Europa, tuttavia, **l'evoluzione della crisi sta avvenendo due momenti distinti**: da un lato quella che potremmo definire la *crisi del credito*, ossia le azioni intraprese tra fine 2008 e gli inizi 2009 per la salvaguardia delle istituzioni finanziarie (soprattutto le banche) e il sostegno all'economia reale avvitata in una pericolosa spirale recessiva; dall'altro quella che stiamo vivendo in queste settimane, che potremmo chiamare la *crisi del debito*, ossia la necessità di gestire sui mercati il problema della sostenibilità del debito pubblico di Eurolandia, esploso nel 2010 a seguito del combinato disposto dell'aumento di spesa pubblica deciso dai governi insieme alla caduta della crescita.

In particolare, la **crisi del credito** si è caratterizzata per due passaggi nella governance europea, volta a evitare il concreto rischio di una corsa agli sportelli bancari in tutto il continente:

1. l'eccezionale aumento di liquidità deciso dalla Bce, con il taglio di oltre tre punti dei tassi di interesse in poche settimane, accompagnato dalla modifica delle condizioni di rifinanziamento delle banche da parte del sistema europeo di banche centrali, con la chiusura della forbice dei tassi di interesse attivi e passivi e il passaggio dal meccanismo di asta competitiva al tasso di interesse fisso, per importi teoricamente illimitati¹; la possibilità inoltre di accettare a garanzia *collateral* di qualità più eterogenea, inclusi asset garantiti dallo stato². Dunque una sorta di "rubinetto" di liquidità aperto per il sistema bancario a costi fissi ridotti da una modifica dei meccanismi di erogazione della liquidità stessa per far fronte alle esigenze di finanziamento del sistema bancario.
2. la garanzia prestata dai governi europei sulle operazioni del mercato interbancario, attraverso la decisione, per un periodo definito e a condizioni determinate, di prestare una garanzia governativa alle emissioni bancarie o ai prestiti che questi ottengono da altri enti finanziari³; l'obiettivo è stato quello di garantire de facto il funzionamento del mercato interbancario e di impedire qualsiasi fallimento delle istituzioni che presentino un rischio per il sistema finanziario nel suo insieme, utilizzando allo

scopo tutti i mezzi adatti, compreso l'apporto di capitali nuovi (strumento non utilizzato in Italia).

Tali azioni di "salvataggio" hanno consentito di ripristinare condizioni di relativa normalità sul mercato inter-bancario, con i tassi scesi ben al di sotto del tasso di riferimento della Bce, e hanno permesso all'Europa di superare la peggiore recessione avuta nel dopoguerra, con il ritorno a valori positivi di crescita per il 2010 dopo il "crollo" di oltre il 4% sperimentato nel 2009.

Si è anche avuto un radicale cambiamento di prospettiva nella regolamentazione bancaria continentale, attraverso la proposta di creazione di Agenzie di supervisione sia a livello macroeconomico, che relativamente al modello di vigilanza bancaria, con il dibattito orientato nella direzione di un corpus legislativo unico almeno per i gruppi bancari e i conglomerati finanziari più grandi; è inoltre in discussione una nuova regolamentazione sulle regole di patrimonializzazione del sistema bancario, nonché nuove regole europee sullo scambio di prodotti finanziari complessi (derivati e Credit Default Swap).

In questo contesto, tuttavia, si è inserita negli scorsi mesi la **crisi del debito**, che ha visto i mercati europei al centro di una nuova tempesta finanziaria. Il problema nasce in sostanza dal combinato disposto dato dall'aumento della spesa pubblica varata dai governi europei per sostenere la domanda "congelata" dalla crisi del credito, associato alla caduta della crescita. Conseguenza di tutto ciò è che sia nel 2009 che nel 2010 il rapporto deficit/Pil dell'area euro è salito a oltre il 6%, andando a intaccare la dinamica di stabilità di tutto il debito pubblico denominato in euro. Per dare un'idea del problema, se anche dall'anno prossimo venissero ritirate in tutta Europa le misure di finanza pubblica straordinaria varate per far fronte alla crisi, lo "shock" del debito generato in questi due anni, insieme a performance di crescita futura non brillanti, è tale che il debito pubblico dell'Eurozona è oramai incamminato su un sentiero di instabilità: in assenza di interventi strutturali di consolidamento, dal 60% del 2007 il rapporto debito/Pil arriverebbe a oltre il 120% del Pil dell'area euro nel 2020, e da lì continuerebbe a salire per poi "esplodere". Per alcuni paesi (Grecia in particolare, ma in prospettiva anche Spagna e Portogallo) tali dinamiche sono ancora più repentine.

Poiché nei prossimi anni investitori e banche dovranno finanziare circa 2.500-3.000 miliardi di titoli di stato a medio e lungo termine in euro, è evidente il rischio che l'Uem oggi fronteggia.

A questo generale problema di insostenibilità finanziaria nel medio periodo, si aggiunge inoltre un problema più immediato, ancora una volta collegato al funzionamento del mercato interbancario. Le banche europee nell'ultimo anno hanno di fatto "approfittato" dell'abbondante liquidità sul mercato, finanziandosi a tassi relativamente bassi presso la Bce e investendo tale liquidità nel mercato dei titoli di stato di area euro che offrivano rendimenti più interessanti (Spagna, Portogallo, Grecia...), per un ammontare stimato in circa 1.500 miliardi di euro di attivi. Il problema contingente è evidentemente che tali attivi risultano oggi, alla luce dell'evoluzione del debito pubblico precedentemente delineata, di scarsa appetibilità sul mercato, poiché implicitamente rischiosi. Come tali, le banche faticano dunque a utilizzare gli stessi attivi quali garanzia sui prestiti del mercato interbancario, il che pone per le stesse banche, di nuovo, un problema di crisi di li-

quidità. Tale problema è esploso in tutta la sua gravità nelle scorse settimane, obbligando (di nuovo) governi e Banca centrale europea a due nuovi passaggi nella governance europea della crisi, questa volta del debito:

1. ancora una volta la Bce deroga dal meccanismo di asta competitiva (reintrodotta dal dicembre 2009), attraverso la organizzazione di alcune operazioni di rifinanziamento al tasso di interesse fisso; la Bce interviene inoltre sul mercato secondario dei titoli di stato di area euro, acquistandoli per garantire la liquidità degli stessi, e dunque la possibilità che questi vengano utilizzati correntemente sul mercato interbancario⁴;
2. i governi europei hanno prestato una ennesima garanzia, questa volta non al sistema bancario ma a quei paesi la cui finanza pubblica nei prossimi anni non sia in grado di finanziare il debito sul mercato; tali operazioni avranno luogo tramite l'erogazione di prestiti da parte della Commissione europea attraverso il bilancio Ue (fino a 60 miliardi), del Fondo monetario internazionale (fino a 250 miliardi), e di un nuovo strumento gestito dai governi dell'area euro (Special Purpose Vehicle), per 440 miliardi. Alla Grecia, che già si trova in una situazione di crisi del debito, è stata infine finanziata una somma pari a 110 miliardi di euro per i prossimi tre anni (a un tasso di interesse fisso del 5%) per far fronte alle sue esigenze di rifinanziamento immediato, in attesa del consolidamento dei suoi saldi di finanza pubblica.

Tale "piano di salvataggio", varato lo scorso 9 maggio, interviene dunque per convincere gli operatori finanziari della sostenibilità e della liquidità del debito europeo, scongiurando dunque il rischio di un default, questa volta non bancario ma di uno stato sovrano, con tutte le conseguenze che ciò comporterebbe per l'economia europea: rischio di contagio ed estensione della crisi del debito ad altri paesi; nuovi fattori di instabilità per tutto il sistema bancario dell'eurozona, date le profonde interconnessioni che esistono tra i paesi; e in ultima analisi la messa a rischio dell'esistenza stessa della moneta unica.

Risulta peraltro del tutto evidente che finanziare una crisi del debito con la promessa di emissione di altro debito futuro altro non è che una misura tampone, che consente all'Europa di comprare del tempo sui mercati finanziari (due, massimo tre anni) in attesa di soluzioni strutturali di più ampia portata.

Quali dunque le soluzioni a questa ennesima svolta della crisi in Europa, e quali le implicazioni per l'Italia?

4. Più Unione europea o nessuna Unione

Come si è visto, **prima della crisi ogni stato membro ha potuto in qualche modo scegliere il proprio grado di "affezione" all'unione economica e monetaria e in generale il proprio grado di europeizzazione**, attraverso l'impostazione della sua politica fiscale e le azioni intraprese (o non intraprese) sul fronte della competitività interna. È stato in altri termini possibile scegliere se partecipare all'euro in maniera coerente con il Trattato, con i conti pubblici in ordine e una forte competitività, godendo dunque di tutti i benefici per il proprio paese in termini di stabilità e crescita o se parteciparvi in maniera parzialmente non in linea con il Trattato, con l'eredità non risolta di deficit strutturali nei saldi di finanza pubblica o sul fronte della competitività, accettando come conseguenza più o meno esplicita tassi di crescita interna ridotti. La scelta era

comunque possibile, e la sovranità nazionale, almeno dal punto di vista fiscale, dunque ancora effettiva.

Oggi, all'alba della crisi del debito, **tale scelta di relativa "autonomia" fiscale non è più possibile, per almeno due ordini di motivi.** Da un lato, l'avanzare del percorso di integrazione ha fatto sì che comportamenti non adeguati da parte di alcuni stati membri generino una forte esternalità negativa per tutti i paesi dell'area euro. La *peer pressure* a punire comportamenti devianti è dunque oggi molto maggiore: tale nuovo atteggiamento si è già tradotto nella richiesta in sede europea di programmi di ridimensionamento del deficit più ampi di quanto inizialmente programmati dai paesi, insieme alla riforma del Patto di stabilità e crescita e avviata dalla Commissione europea. Tale riforma obbligherà verosimilmente gli stati meno "virtuosi" ad aggiustamenti del debito (non solo del deficit) più rapidi, insieme a meccanismi sanzionatori più severi (come ad esempio la temporanea sospensione del diritto di voto al Consiglio). Per l'Italia, pur in presenza di una situazione contingente di relativa stabilità grazie all'azione conservativa sul fronte della spesa effettuata dal governo durante la crisi, sembra dunque che i nodi *strutturali* della sua finanza pubblica, soprattutto sul fronte della spesa locale e del debito, stiano per venire al pettine.

L'altra ragione per cui l'Unione monetaria senza un inizio di quella fiscale è oggi non sostenibile deriva dall'enorme espansione dei mercati finanziari. Nei primi anni Novanta vi era un certezza non scritta nel Trattato di Maastricht, secondo la quale un paese singolo non sarebbe stato in grado di fronteggiare la volatilità dei mercati internazionali, ma l'Unione (monetaria) dei paesi, guidati da una banca centrale indipendente, sarebbe stata sempre e comunque più forte dei mercati. Nel 2010, con un mercato finanziario che negozia prodotti derivati per valori sottostanti pari a diversi multipli del Pil mondiale, tale certezza non esiste più, e dunque occorre risolvere alla base il punto debole aggredito dalla speculazione internazionale: la mancanza di coordinamento fiscale a livello europeo che esacerba il problema della sostenibilità del debito per l'euro-zona, creando una crisi di fiducia nella tenuta complessiva del sistema.

Il coordinamento fiscale risulta oltremodo fondamentale per risolvere un ulteriore problema non scritto del Trattato di Maastricht, ossia il tema dei differenziali di competitività dentro l'area dell'euro che magnificano i disavanzi di partite correnti tra gli stati, con il conseguente accumulo di debito del settore privato. In altre parole, il problema strutturale europeo non è rappresentato dal proto-tipo Grecia, perché i disavanzi pubblici sono in qualche modo gestibili attraverso il meccanismo, peraltro in via di rafforzamento, del Patto di stabilità e crescita (in fondo se la Grecia non avesse truccato i conti pubblici non avrebbe potuto essere in questa situazione); piuttosto, il proto-tipo problematico è il caso Spagna, ossia un paese con una finanza pubblica non disastrosa al momento, ma che potrebbe presto esserlo a causa dell'accumulo di debito privato originato dalla bassa competitività del sistema spagnolo. Al momento non esiste una soluzione "ufficiale" su come gestire tali problemi all'interno dell'Uem, ma ancora una volta l'esperienza americana potrebbe tornare utile: molti stati del Sud negli Usa sono in costante disavanzo di partite correnti rispetto al ricco nord-est, eppure nessuno speculatore immaginerebbe di mettere sotto osservazione le finanze di tutti gli Stati Uniti per questo. La ragione è che all'interno dell'unione federale americana tali scompensi si correggono con un meccanismo di compensazione fiscale operato dal budget centrale.

Dunque o l'Unione monetaria diventerà presto anche fiscale, o non sarà verosimilmente più Unione. Il tabù peraltro è già stato rotto: come ricordato, dei circa 700 miliardi stanziati a sostegno del possibile rifinanziamento del debito di alcuni paesi, 60 saranno gestiti direttamente dalla Commissione europea, attraverso il budget Ue, che per la prima volta è dunque utilizzato per operazioni di perequazione fiscale discrezionale tra paesi.

Tale decisione è stata presa il 9 maggio 2010, esattamente sessanta anni dopo la Dichiarazione Schuman, che ha avviato il processo di integrazione comunitaria. Buongiorno, Unione europea?

Note e riferimenti bibliografici

- ¹ La Bce fissa tre tassi di riferimento: il tasso di rifinanziamento principale, al quale avvengono le regolari operazioni di mercato aperto tramite asta, attraverso le quali le banche ottengono liquidità con scadenza bisettimanale; il tasso di deposito marginale, a cui sono remunerati i depositi *overnight* di riserve (non obbligatorie) delle banche presso la Banca centrale; e il tasso di finanziamento marginale, al quale le banche dell'Eurosistema possono ottenere liquidità *overnight* dalla Bce a fronte di idonee garanzie sotto forma di titoli. Il tasso interbancario necessariamente oscilla entro il corridoio determinato da questi ultimi due tassi poiché, nel caso in cui il tasso di deposito fosse superiore all'interbancario nessuna banca avrebbe convenienza a offrire le proprie riserve in eccedenza sul mercato, mentre nel caso in cui il tasso di finanziamento marginale fosse inferiore all'interbancario, nessuna banca avrebbe interesse a prendere a prestito riserve sul mercato e si rivolgerebbe immediatamente alla Bce. Dal 9 ottobre la BCE ha inoltre deciso di ridurre la "forchetta" tra questi due tassi, storicamente fissata a 2 punti percentuali, a 1 punto percentuale, dunque di fatto riducendo il tasso di finanziamento marginale dello 0,5% rispetto al tasso di rifinanziamento principale (esso stesso ridotto dal 4,25 al 3,75%). Inoltre, a partire dall'operazione del 15 ottobre 2008, la Bce ha deciso di condurre le operazioni di rifinanziamento mediante asta a tasso fisso, con piena aggiudicazione dell'importo al tasso d'interesse applicato, pari attualmente al 3,75%.
- ² La garanzia statale si applica alle operazioni cosiddette di Ela, *Emergency liquidity assistance*, adesso regolate in Italia dall'art. 3 del decreto legge 9 ottobre 2008 n. 155.
- ³ In Italia, tali misure sono state recepite dal decreto legge 13 ottobre 2008 n. 157, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 13 ottobre 2008 n. 240. Il decreto autorizza il ministero dell'Economia, fino al 31 dicembre 2009, a effettuare operazioni temporanee di scambio tra titoli di stato e gli strumenti finanziari detenuti dalle banche italiane con scadenza fino a cinque anni, emessi successivamente al 13 ottobre 2008; presta la garanzia dello stato, a condizioni di mercato, sulle passività delle banche italiane, con scadenza fino a 5 anni e di emissione successiva al 13 ottobre 2008; concede garanzia statale in favore di soggetti italiani che mettano a disposizione di banche titoli stanziabili per operazioni di rifinanziamento presso l'Eurosistema.
- ⁴ La Bce si è peraltro impegnata a "sterilizzare" tali operazioni, ossia a garantire che la liquidità complessiva inserita nel sistema a seguito di tali operazioni venga riassorbita nel medio periodo.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Rapporti già pubblicati:

I processi di integrazione in America latina, Giugno 2010

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it