

OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

La governance economica tra squilibri globali e prospettive dell'Unione Europea: l'interesse italiano

Ottobre 2011

Rapporti

A cura di Franco Bruni (ISPI e Università Bocconi) e Antonio Villafranca (ISPI)

Con contributi di Carlo Altomonte (ISPI e Università Bocconi di Milano), Fabrizio Galimberti (Il Sole 24 Ore), Francesco Guerrera (Wall Street Journal), Benedicita Marzinotto (Centro Studi Bruegel e Università di Udine), Lucia Tajoli (ISPI e Politecnico di Milano)

Indice

Gli autori p. 4

Executive Summary » 5

CAPITOLO PRIMO: LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE INTERNAZIONALE, *Franco Bruni*

1. Il lavoro del G20 e le sue priorità nel 2011 » 16

2. La riforma del sistema monetario internazionale
e la nuova Bretton Woods » 19

3. Le prospettive di una nuova governance,
a breve e a più lungo termine » 24

3.1 Un caso speciale di agenzie indipendenti: le banche centrali » 27

4. Il ruolo del WTO nel corso della crisi economico-finanziaria globale,
a cura di *Lucia Tajoli* » 31

4.1 Il funzionamento, la riforma e l'ultimo round negoziale » 33

4.2 La posizione dell'Unione Europea e dell'Italia sui negoziati » 39

5. La riforma della governance globale: i risultati conseguibili » 42

Note e riferimenti bibliografici » 45

CAPITOLO SECONDO: LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA E IL RILANCIO DELLA CRESCITA IN EUROPA, *Carlo Altomonte, Benedicta Marzinotto, Antonio Villafranca*

1. La divergenza economica e il "peccato originale" dell'euro » 50

2. Il salvataggio dei paesi in difficoltà » 54

2.1 I meccanismi di salvataggio e gli interventi in Irlanda,
Portogallo e Grecia » 56

2.2 Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) » 60

3. Il “Six Pack” e il coordinamento delle politiche economiche	» 61
3.1 Le nuove competenze e gli strumenti	p. 61
4. Le prospettive di crescita di medio-lungo termine nell’UE nel contesto post-crisi	» 64
4.1 L’Unione Europea e la primavera araba	» 66
5. Le nuove politiche per la competitività	» 70
6. Una governance complessa	» 73
Note e riferimenti bibliografici	» 75

CONCLUSIONI:

L’INTERESSE ITALIANO. QUALI OPZIONI DI POLITICA ECONOMICA PER L’ITALIA?	» 76
Note e riferimenti bibliografici	» 82

APPENDICE: LA CRISI ECONOMICA E I RAPPORTI TRANSATLANTICI

La crisi USA vista dall’Europa, <i>Fabrizio Galimberti</i>	» 84
La crisi europea vista dagli USA, <i>Francesco Guerrera</i>	» 87

Gli autori

Franco Bruni: vicepresidente e direttore del comitato scientifico dell'ISPI, è inoltre 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: Associate Senior Research Fellow dell'ISPI e docente di politica economica europea presso l'Università Bocconi di Milano. È inoltre consulente presso la Commissione e il Parlamento europeo.

Fabrizio Galimberti: editorialista de «Il Sole 24 Ore»

Francesco Guerrera: capo redattore finanziario del «Wall Street Journal» a New York.

Benedicta Marzinotto: ricercatore di politica economica presso la Facoltà di Economia dell'Università di Udine, e Research Fellow presso il centro studi Bruegel, Bruxelles.

Lucia Tajoli: Associate Senior Research Fellow dell'ISPI, professore associato al Politecnico di Milano, e docente presso l'Università Bocconi. È inoltre membro del Comitato Editoriale del Rapporto Annuale dell'Istituto nazionale per il Commercio Estero e della Scientific Committee dello European Trade Study Group.

Antonio Villafranca: Senior Research Fellow e responsabile del Programma Europa dell'ISPI, è inoltre docente di relazioni internazionali all'Università Bocconi di Milano.

Executive Summary

Dopo la profonda fase recessiva degli anni scorsi, l'attuale crisi del debito in Europa, unita alla perdurante debolezza degli Stati Uniti, potrebbe precipitare il mondo verso un nuovo baratro (*double dip*). Al fine di attenuare gli **squilibri macroeconomici** presenti oggi su scala globale ed evitare in futuro il ripetersi di rischi come quelli odierni, è necessaria una risposta globale che si traduca in un'efficace **riforma della governance economica mondiale**.

Agli obiettivi che quest'ultima deve porsi, ai relativi strumenti e competenze da attivare e al nuovo ruolo da assegnare agli attori internazionali è dedicato il **primo capitolo** del presente Rapporto. Punto di partenza dell'analisi non può che essere rappresentato dal G20 la cui agenda ha permesso di guardare con più ordine all'intrico di questioni sottostanti la crisi e ad individuare **due priorità** (paragrafo 1):

- **La gestione dell'urgenza della crisi** che ha richiesto il coordinamento delle azioni dei governi, delle banche centrali e del Fondo Monetario Internazionale (FMI) per far fronte ai problemi di liquidità e riorientamento delle politiche macroeconomiche in modo da fermare la recessione e stimolare la crescita;
- **La ri-regolamentazione finanziaria**, individuata fin dallo scoppio della crisi come il principale strumento per riprendere il controllo dell'economia globale e per la quale il compito di regia, fortemente tecnico, è stato assegnato al Financial Stability Board (FSB). Nel complesso si può forse dire che la ri-regolamentazione finanziaria, nell'ambito del G20-FSB, è un successo di iniziativa e progettualità ma è ancora lontana dall'esserlo in concreto, tanto da lasciare per ora la situazione dei mercati finanziari internazionali in condizioni non più robuste di quanto non fossero prima della crisi.

Vi sono poi altri temi che non si ha né il tempo né le risorse per affrontarli sul serio in ambito G20 (le questioni demografiche, il clima, l'energia, gli aiuti alle regioni e ai popoli più disagiati e sottosviluppati).

Per argomentare invece nel modo più corretto sulle priorità sopra individuate, è necessario approfondire **due temi specifici**:

1. **La riforma delle istituzioni di Bretton Woods**, cioè, soprattutto, del FMI e della Banca Mondiale; in altri termini del "sistema monetario internazionale";
2. **Il contenimento del protezionismo commerciale** a seguito della crisi.

Per quanto riguarda il primo punto (paragrafo 2), va sottolineato che le ragioni per la riforma non sono mai mancate, ma negli ultimi tempi sono diventate più evidenti. Mancano infatti meccanismi in grado di riavvicinare all'equilibrio le bilance dei pagamenti; mancano regole per evitare che, anche in seguito alle politiche monetarie indisciplinate dei paesi, i cambi si agitano con forte instabilità e assumano valori lontani da quelli che riflettono i dati di fondo delle economie; mancano accordi per monitorare i movimenti internazionali di capitali evitando che esasperino speculativamente l'instabilità dei cambi e sconvolgano le competitività delle esportazioni dei paesi; mancano criteri per regolare la liquidità internazionale secondo i fabbisogni dei commerci e della finanza; mancano procedure chiare e responsabilizzanti e ruoli ben definiti per intervenire ordinatamente e

tempestivamente a prevenire e curare crisi di illiquidità e insolvenza; mancano sedi e modalità per prendere accordi vincolanti fra i paesi protagonisti del sistema monetario globale e farli rispettare in modo credibile per i mercati.

Con l'affermarsi dell'euro e, soprattutto, l'emergere velocissimo dell'economia e della finanza cinesi, e con esse del ruolo potenziale del renminbi, si è anche posto il tema di quale sia il futuro delle **monete di pagamento internazionali**. Quello che va assolutamente evitato è una sorta di "guerra" fra le aree monetarie, in cui l'una cerchi di prevalere sull'altra per avvantaggiare gli operatori che ad essa appartengono. Di guerra fra le monete, in effetti, si parla ultimamente riferendosi specificamente al fatto che, in seguito all'espansione monetaria statunitense, con tassi di interesse bassissimi sulla liquidità in dollari, i capitali tendono ad affluire su altre monete, rivalutandole e compromettendo la competitività commerciale dei paesi che le emettono. I quali reagiscono con massicci interventi in acquisto di dollari per contenere la rivalutazione del loro cambio con l'estero. È evidente che qualcosa va fatto ed è preoccupante che la riforma del sistema monetario internazionale non sia fra i punti più sviluppati e avanzati dell'agenda di cooperazione economica globale degli ultimi anni di crisi.

Con specifico riferimento al **ruolo giocabile dal FMI** in tale contesto va ricordato che gli stanziamenti a favore di quest'ultimo sono stati considerevolmente aumentati. Si è dato inoltre avvio alla riforma delle quote del FMI e della World Bank, secondo disegni da tempo in preparazione ma non ancora attuati.

Più in generale, nonostante le questioni degli indicatori di squilibrio dei pagamenti e le altre proposte di riforma del sistema monetario internazionale tornino in vari appuntamenti del G20, non ci sono significativi passi avanti e l'argomento, anche se rimane fra i principali della prevista agenda del vertice G20 di Cannes del novembre 2011, sembra andar perdendo spazio e lustro, nell'insieme delle urgenze che si ripropongono con un nuovo peggioramento della situazione economica e finanziaria mondiale.

Ma a prescindere dalle specificità di questo periodo, l'**esitazione dei leader politici nazionali** nel dar luogo a una vera struttura di governance economica globale delegando poteri a centri di decisione sovranazionali derivano da vari problemi su cui val la pena far chiarezza (paragrafo 3).

Anzitutto si pone una questione legata all'ordine del giorno evitando, ad esempio, che le riunioni dei massimi leader politici affrontino questioni tecniche e dettagli regolamentari. I leader del G20 rappresentano paesi che coprono il 90% del PIL mondiale, l'80% del commercio internazionale e più dei due terzi della popolazione del mondo: ce n'è abbastanza perché, su questioni di politica economica internazionale, siano legittimati a funzionare da "**steering committee**" che individui l'agenda della cooperazione e organizzi un opportuno **sistema di deleghe** per prendere decisioni vincolanti in vari campi.

La questione delle deleghe necessarie per una governance economica globale è molto connessa a quella del ruolo delle agenzie indipendenti nelle politiche economiche, anche in quelle strettamente nazionali. Infatti, le sedi di decisione delegata sovranazionale devono poter contare, oltre che su organi di rappresentanza politica, composti da

rappresentanti dei governi nazionali o in altro modo, su organi più tecnici, sulle cosiddette “**agenzie indipendenti**”.

Purtroppo siamo lungi dall'uso di un efficace “metodo delle agenzie indipendenti” nella concertazione economica globale.

Economisti, giuristi e politologi hanno molto pensato e scritto sulle agenzie indipendenti e il loro ruolo, da diversi punti di vista. Il caso più importante e studiato, soprattutto dagli economisti, è senz'altro quello delle **banche centrali** (paragrafo 3.1). Tradizionalmente, anche per la difficoltà tecnica di interferire con le loro decisioni, le banche centrali sono considerate agenzie notevolmente indipendenti. Ai fini di un discorso più generale sulla governance economica globale, la questione presenta in questa fase della crisi internazionale, almeno **tre aspetti rilevanti**. Il primo consiste nel fatto che la crisi ha obiettivamente messo in difficoltà l'**indipendenza** delle maggiori banche centrali. La necessità di fornire finanziamenti e stimolo all'economia illiquida e depressa ha portato le politiche monetarie ad andare oltre il loro compito tradizionale di fornire liquidità nel breve periodo a banche e mercati. La seconda ragione riguarda nello specifico **la BCE** che ha caratteristiche di indipendenza statutaria particolarmente accentuate ed esaltate dal fatto che non ha un potente governo europeo alle spalle. Essa è l'unica banca centrale insieme sovranazionale e federale ed è l'esempio più autentico e compiuto di agenzia indipendente sovranazionale. Una sorta di eccezione che può servire da modello per l'uso del “metodo delle agenzie” in altri campi e in altre regioni della governance economica internazionale. Il terzo motivo riguarda gli **insegnamenti della crisi** in corso circa gli obiettivi delle banche centrali che la globalizzazione non rende perseguibili efficacemente senza concertazione.

E, in proposito, la crisi ha un altro insegnamento: non è più opportuno limitarsi a mirare alla stabilità dei prezzi, anche se lo si fa, come va fatto, coordinandosi e guardando anche all'inflazione del mondo intero, ma bisogna estendere l'attenzione anche alla **stabilità finanziaria**. Quanto invece all'obiettivo della crescita economica reale, sarebbe opportuno chiarire anche dove non è chiaro, come nel caso statunitense, che le politiche monetarie non debbono perseguirlo se non indirettamente.

Passando adesso al **punto 2** sopra richiamato (ovvero al **contenimento del protezionismo commerciale**), va ricordato che dopo la profonda caduta registrata nel 2009 a seguito della crisi economico-finanziaria internazionale, nel 2010 il commercio mondiale ha registrato un aumento che ha superato anche le più ottimistiche aspettative, riportando gli scambi ai livelli del 2008 (paragrafo 4). Sono tuttavia presenti diverse fonti di instabilità (una crescita economica disomogenea, elevati tassi di disoccupazione in alcuni paesi, persistenti squilibri nelle partite correnti, tensioni sui debiti sovrani e sui prezzi delle materie prime) che potrebbero re-innescare nuovi meccanismi protezionistici. L'evidenza disponibile però mostra che questo generalmente non sta avvenendo: il ricorso alle misure d'emergenza è complessivamente diminuito, e i paesi che hanno preso provvedimenti restrittivi non hanno infranto gli accordi in vigore, sfruttando i margini di manovra esistenti.

Nell'ottenere questo risultato, un merito va riconosciuto al WTO, che secondo molti osservatori ha funzionato come vigilante degli scambi mondiali e deterrente al protezionismo meglio di quanto ci si potesse aspettare.

Ciò anche grazie al fatto che si tratta di un'istituzione molto flessibile e adatta ad assecondare le mutevoli esigenze dell'integrazione globale (paragrafo 4.1). Ad esempio la tendenza a siglare accordi preferenziali sembra essere stata accentuata da un "effetto competizione" tra paesi per aumentare le proprie quote sui mercati internazionali, e il timore da parte dei paesi esclusi dagli accordi esistenti di risultare penalizzati da una minore partecipazione agli scambi internazionali.

Un'altra manifestazione della flessibilità del WTO sono le eccezioni previste all'applicazione delle regole sulle restrizioni agli scambi, eccezioni che valgono soprattutto nei momenti di crisi e tensioni economiche, che hanno trovato applicazione negli ultimi due o tre anni, consentendo ai paesi dei margini di manovra politicamente indispensabili in presenza di shock interni ed esterni particolarmente accentuati. Tuttavia il rischio di un sistema di regole che permette diverse eccezioni è l'abuso nel ricorso a queste ultime, che porterebbe all'inaffidabilità dell'intero meccanismo.

Più in generale, dubbi sull'efficace **funzionamento del WTO** sono sorti perché il sistema degli scambi mondiali continua a cambiare molto velocemente, più di quanto riescano a fare le istituzioni internazionali. Sebbene il WTO sia un'organizzazione giovane rispetto alla maggior parte delle istituzioni internazionali e quindi la sua organizzazione già in parte rifletta un ordine mondiale post-guerra fredda, la rapida crescita dei paesi emergenti, l'ampliarsi dell'interdipendenza tra paesi a settori e ambiti fino a poco tempo fa di esclusiva competenza nazionale, la velocità di trasmissione di shock e di politiche economiche da un paese all'altro hanno reso in soli quindici anni il funzionamento del WTO in parte obsoleto.

Alcuni punti sono al centro del dibattito sulla riforma del WTO, posti anche nell'agenda del round negoziale attualmente in corso: è il caso di rendere meno flessibile il sistema e di ridurre la possibilità di ricorso alle eccezioni? Occorre estendere le competenze del WTO? E a quali ambiti? Le politiche interne agli stati dovrebbero essere soggette alle regole WTO se modificano e distorcono gli scambi tra paesi?

Inoltre più recentemente, l'ingresso nel WTO di una serie di paesi in transizione verso un sistema a economia di mercato ha riproposto la questione della definizione dello status di un membro WTO (particolarmente dibattuto è il caso della Cina).

La necessità di alcune riforme del sistema WTO emerge anche osservando la situazione dei negoziati nell'ambito della Doha Development Agenda (o **Doha Round**), che proseguono da oramai 10 anni senza il raggiungimento di un accordo, e che sono da circa tre anni in una situazione di stallo.

Su molte questioni permangono notevoli distanze. In particolare, ci sono divergenze tra paesi avanzati e emergenti (soprattutto Cina, India e Brasile), non tanto sul negoziato agricolo quanto sull'accesso al mercato dei prodotti manifatturieri nei paesi emergenti e sulla reciprocità richiesta a questi ultimi. Tali divergenze stanno consolidando l'idea di violare il principio del "single undertaking" e di chiudere il negoziato almeno su alcuni temi di particolare rilevanza per i paesi più arretrati in vista della conferenza ministeriale che si terrà a Ginevra nel dicembre 2011, per poter avere sul tavolo almeno qualche risultato concreto.

Per quanto riguarda il **ruolo della UE**, va ricordato che questa si è tradizionalmente mossa a sostegno di un sistema multilaterale di regole sul commercio internazionale

ed è anche da sempre molto attiva nel mettere in atto un'articolata e organica strategia di politica commerciale bilaterale e regionale (paragrafo 4.2). Con particolare riferimento alla specifica **posizione dell'Italia**, il commercio internazionale riveste un ruolo fondamentale per l'economia italiana, che dunque ha un grande interesse ad avere un sistema di regole internazionali sugli scambi commerciali che sia chiaro e trasparente.

L'interesse italiano si è concentrato soprattutto su alcuni aspetti del negoziato, non sempre però centrali e in alcuni casi controversi, come la tutela della denominazione geografica dei prodotti (il cui riconoscimento non risulta sufficientemente tutelato all'estero) e le regole sulla concorrenza (il tessuto industriale italiano formato dalle imprese medio-piccole potrebbe beneficiare in modo particolare da regole eque e trasparenti in questa materia). Tuttavia piuttosto che l'insistenza su specifici punti, di maggiore interesse per l'Italia dovrebbe essere la ricerca di un ragionevole compromesso complessivo che consenta il raggiungimento di un accordo di liberalizzazione e la chiusura del negoziato.

Volendo sintetizzare il capitolo, va dunque evidenziato che con specifico riferimento **agli obiettivi della riforma della governance economica mondiale**, le questioni che vanno affrontate nel modo più urgente possibile sono, da un lato, **la regolamentazione e la vigilanza finanziaria** e, dall'altro, **le politiche monetarie e i relativi collegamenti con le altre politiche macroeconomiche** (paragrafo 5). Il FMI può accogliere le deleghe su entrambi i fronti. Almeno inizialmente è inutile e costoso investire tempo per inventare altre agenzie. Ma il FMI va riformato adeguatamente. Inoltre sul fronte delle politiche macro-monetarie il lavoro preparatorio è ancora piuttosto arretrato.

Il G20 dovrebbe rimanere la sede principale del lavoro diplomatico purché, innanzitutto, smetta di occuparsi di decisioni specifiche e tecniche, smetta cioè di voler validare nel suo seno le conclusioni di Basilea III piuttosto che le decisioni sull'opportunità contingente di stimoli monetari o di flessibilità di uno o più tassi di cambio.

Gli attori essenziali in tale contesto sono gli USA e l'UE; se entrambi si avviano concordemente su un cammino ben individuato, non manifestamente ostile alla Cina, diviene poi possibile associare subito quest'ultima all'avvio di un nuovo progetto concertativo.

Un'altra condizione perché il G20 abbia un ruolo incisivo è che, per quanti paesi annoveri fra i suoi "20", si passi presto a una **rappresentanza unitaria dell'UE**, senza appendici e protagonismi di rappresentanti dei paesi membri più importanti.

L'Unione europea rappresenta dunque ancora un attore imprescindibile della governance economica mondiale, ma affinché possa continuare a giocare credibilmente ed efficacemente tale ruolo deve anzitutto superare la gravi crisi che sta attraversando e riformare la propria governance economica, soprattutto all'interno dell'**Eurozona**. A tali temi è dedicato il **secondo capitolo** del presente Rapporto.

Nel procedere all'analisi della crisi del debito e delle possibili soluzioni bisogna riconoscere che essa non è solo figlia della crisi del 2008-2009 – nata negli USA per poi propagarsi in tutto il mondo – ma è anche il risultato di debolezze interne all'Unione Europea e, in particolare, del "**peccato originale**" legato ad uno dei maggiori conseguimenti dell'UE stessa, ovvero l'euro (paragrafo 1). Ci si riferisce in particolare all'iniziale credenza, che la crisi ha manifestamente provato infondata, che attraverso la creazione

della moneta unica si sarebbe avviato un processo di graduale convergenza economica all'interno dell'Eurozona. Se alcuni risultati positivi si sono registrati a livello di intera Eurozona (per esempio in termini di convergenza dei tassi di interesse nel periodo 2000-2008), lo stesso non può dirsi quando si vanno ad analizzare le singole economie nazionali le quali invece hanno registrato una crescente divergenza (ad esempio tra i PIIGS e la Germania) in termini di competitività e, quindi, di potenzialità di crescita.

In realtà questi pericoli erano stati già previsti, ma li si era evidentemente sottovalutati e limitati alla sfera del bilancio pubblico e al rischio che alcuni paesi approfittassero della protezione assicurata dall'adesione all'Euro per non seguire rigorose politiche fiscali ("free-riding"). Si era al riguardo ritenuto sufficiente un controllo ex ante ed ex post delle politiche fiscali (tramite il Patto di stabilità e crescita e la procedura per deficit eccessivi) attraverso meccanismi di monitoraggio ed eventuale sanzione che si sono però rivelati tutt'altro che efficaci.

Lo scoppio della crisi del debito ha dunque reso manifeste delle debolezze che esistevano sin dall'introduzione dell'euro e necessarie delle profonde **riforme della governance economica dell'Unione Europea** e, in particolare, dell'Eurozona.

Nello specifico tali riforme devono fornire tempestive risposte alle tre seguenti sfide:

1. **Salvataggio dei paesi in difficoltà**, se non addirittura sull'orlo del default, come nel caso greco.
2. **Revisione e il rafforzamento del PSC**.
3. Attivazione di **meccanismi di stretto coordinamento delle politiche economiche**.

Se ci limitasse ad affrontare solo una o due di esse, non sarebbe possibile assicurare all'area euro e all'UE nel suo complesso un futuro in cui non si ripresenteranno crisi come quelle recenti. In particolare, se ci si limitasse alla creazione di un fondo "salva Stati" e a un PSC più efficace e credibile, si potrebbe probabilmente evitare in futuro una crisi come quella greca che nasce dalla manipolazione dei bilanci pubblici e da conti fuori controllo. Non si potrebbero invece evitare crisi come quella spagnola o irlandese che in realtà non originano da deficit eccessivi (si veda paragrafo successivo) né quella italiana che non nasce tanto dall'esorbitante debito pubblico (con cui l'Italia è ormai abituata a convivere da molti anni), quanto piuttosto da una perdita di competitività del paese sia nei confronti dei partner europei che degli altri grandi competitori a livello internazionale che, a sua volta, si è tradotta in un decennio di crescita bassa o moderata che ha sollevato dubbi sulla sostenibilità del debito stesso.

In particolare proprio con riferimento all'**Italia**, la situazione del debito pubblico italiano sembra al momento stabile, anche in ipotesi di crescita negativa del paese per il prossimo anno. Ossia, come unanimemente riconosciuto, l'Italia, a differenza della Grecia, è un paese fundamentalmente solvibile. Tuttavia, non si è ridotto per l'Italia il rischio legato alla liquidità, più che alla solvibilità del debito (paragrafo 2).

Ma al di là del particolare caso italiano, l'Ue è dovuta intervenire con forza per salvare alcuni paesi in difficoltà, come il **Portogallo** e l'**Irlanda**.

Con riferimento invece al caso più drammatico, ovvero alla **Grecia**, va ricordato che il primo prestito ad Atene di 110 miliardi di euro poggiava su un rigoroso piano di aggiu-

stamento macroeconomico nel rispetto del principio di condizionalità. Nel maggio 2010 il governo si era impegnato a una riduzione del deficit pubblico di circa l'11% del PIL entro il 2014, ma purtroppo i risultati attesi non sembrano concretamente perseguibili (paragrafi 2.1 e 2.2). La decisione dell'Eurozona del 27 ottobre di chiedere un sacrificio 'volontario' alle grandi banche (pari ad un taglio di circa il 50% del valore dei titoli greci posseduti) a fronte di un ulteriore prestito, dovrebbe permettere un significativo alleggerimento dell'onore in capo ai greci.

Ma, come osservato sopra, per evitare il ripetersi in futuro di crisi come quella odierna non ci si può limitare alla predisposizione di un congruo fondo per il salvataggio degli Stati in difficoltà, in quanto è al contempo necessario procedere ad un significativo **rafforzamento del PSC** e al più **stretto coordinamento delle politiche economiche** dei paesi membri al fine di attivare efficaci processi di convergenza economica all'interno dell'UE (paragrafo 3). Al riguardo meritano quindi particolare attenzione il "Semestre europeo" e il cosiddetto "Six Pack". Il Semestre europeo ha un duplice obiettivo: adeguare le decisioni nazionali agli obiettivi fissati nell'ambito della strategia "Europa 2020" e, più in generale, all'interno del quadro economico europeo.

Con riferimento invece al Six Pack, esso si compone di sei proposte legislative che mirano a rinforzare il PSC e a evitare squilibri macroeconomici tra gli stati membri. Lo scorso 4 ottobre il Consiglio ha ufficialmente annunciato di aver trovato un compromesso con il Parlamento europeo sull'intero pacchetto legislativo (paragrafo 3.1).

Ma la vera sfida per l'Ue nel suo complesso e per i singoli paesi membri riguarda principalmente la crescita. Un decennio di analisi economiche del processo di Lisbona (si veda a esempio il Rapporto Sapir, 2005) ha mostrato chiaramente le modalità attraverso cui l'UE può aumentare la crescita: principalmente bisognerebbe aumentare la produttività aggregata.

In generale, tale gap è ascrivibile al fattore lavoro (ovvero quanto è possibile lavorare) o alla produttività del fattore lavoro (ovvero l'output prodotto per ora lavorata). Concretamente, osservando lo stesso dato nel tempo, ci accorgiamo che sono mutate le cause di questo gap.

Tenendo conto degli effetti della crisi, il gap del fattore del lavoro dell'UE rispetto agli Stati Uniti si sta riducendo, grazie alle riforme del mercato del lavoro definite e raggiunte nel quadro della strategia di Lisbona: lo scarso utilizzo del fattore lavoro, con un gap di circa 12 punti, rappresenta oggi circa il 40% del divario in termini di PIL pro capite, mentre rappresentava più del 60% nel 2000. Tuttavia, il divario di produttività odierno rispecchia la situazione che caratterizzava l'Europa nel 1970: oggi come allora, gran parte del divario del Pil pro capite tra le due aree è spiegato dalla disparità in termini di produttività.

Rispetto a tale dato, la crisi economica e finanziaria ha di fatto, aggravato i problemi di produttività dell'Unione europea. L'economia dell'Unione europea sembra reagire alla crisi (confronto dei tassi di crescita medi del 2000-2007 con quelli del 2008-2009) più in termini di minore produttività che di disoccupazione, essenzialmente ritardando gli investimenti e aggrappandosi all'occupazione, contrariamente a quanto avviene negli Stati Uniti.

A questo si aggiunge inoltre l'emergere in Europa di dinamiche che iniziano a essere differenziate tra centro e periferia. Francia e Germania sembrano soffrire molto meno

del gap di produttività con gli USA rispetto ad altri paesi europei, in particolare Spagna e Italia. La situazione di altri paesi periferici dell'eurozona è simile se non peggiore. Inoltre, andando oltre il breve periodo la dinamica di invecchiamento della popolazione può ostacolare la capacità dell'UE di raggiungere tassi di crescita più elevati attraverso la componente lavoro, considerando che la popolazione in età lavorativa diminuirà nei prossimi anni (paragrafo 4).

Le riforme della governance economica europea sono quindi essenziali se non ci si vuole abbandonare ad un destino di declino economico e politico.

Primo banco di prova per un'unione che non può arrendersi a questo destino politico e che intende ancora fungere da punto di riferimento per i paesi vicini è sicuramente rappresentato dalle recenti **vicende nel Mediterraneo**. Occorre al riguardo ricordare che i paesi della sponda Sud del Mediterraneo sono legati all'UE da una serie di Accordi di Associazione firmati nell'ambito del Partenariato euro-mediterraneo avviato nel 1995.

Di fronte all'eccezionalità delle trasformazioni nei paesi della sponda Sud e dell'effetto contagio delle rivolte e delle proteste sulla maggior parte dei paesi dell'area, l'UE in occasione del summit del G8 di Deauville ha offerto uno stanziamento supplementare di 1,24 miliardi di euro (fino al 2013) per i partner mediterranei della primavera araba. Sempre a settembre 2011 sono state lanciate e/o rafforzate altre iniziative volte a sostenere i partner mediterranei in diversi ambiti: SPRING – *Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth* – “collegato” alla *Partnership for Democracy and Shared Prosperity*; *Erasmus Mundus programme*; *Neighbourhood Civil Society Facility*.

In aggiunta ai fondi della Deauville partnership, il Fondo monetario internazionale (FMI) ha messo a disposizione un totale di 35 miliardi di dollari. Tuttavia, il contributo del FMI alla transizione in Egitto è ancora in dubbio. Tra le banche regionali, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) potrebbe giocare un ruolo chiave nel medio e lungo periodo.

Al di là degli impegni e delle promesse, resta da vedere quali saranno i tempi di erogazione e quanto sarà effettivamente erogato. Sembrerebbe, ad esempio, che ad inizio settembre solo una minima parte dei fondi promessi a Tunisia ed Egitto fosse stata devoluta.

In generale, perché l'UE possa svolgere un ruolo attivo e costruttivo sembrerebbe opportuno che sia messo da parte quell'**approccio paternalistico** adottato in passato nelle politiche europee verso il Mediterraneo e che, tra le altre cose, è una delle cause del fallimento del Partenariato euro-mediterraneo, caratterizzato proprio da una profonda asimmetria tra i partner. Se i paesi della sponda Sud, soprattutto quelli investiti dalla primavera araba, necessitano del sostegno finanziario europeo e internazionale in questa delicata e difficile fase di transizione politica e di ricostruzione nel caso della Libia nonché per promuovere lo sviluppo e la crescita economica, è necessario che si presti attenzione alle esigenze e alle istanze interne e che ci si avvalga anche delle competenze locali perché i paesi della sponda Sud del Mediterraneo non si sentano ancora una volta al traino dell'Europa, ma al contrario parte attiva di un processo di cui sono i co-protagonisti (paragrafo 4.1).

In conclusione, per scongiurare un destino di declino a livello internazionale che potrebbe pericolosamente accompagnarsi a una crescente disintegrazione al suo interno,

L'Unione Europea già dal 2000 ha elaborato una serie di documenti volti a creare una sostenibile strategia per il rilancio della crescita. La "strategia di Lisbona", così come originariamente formulata nel 2000, era addirittura volta a fare dell'Europa «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo» entro il 2010.

Nonostante l'impostazione adeguata, la strategia di Lisbona ha sofferto di almeno due importanti debolezze correlate tra loro: la gestione del metodo, cioè la capacità del processo decisionale di rispondere adeguatamente all'agenda proposta; e la sua rilevanza rispetto al problema in questione, ovvero la capacità dell'approccio di riuscire a fissare gli obiettivi coerentemente all'obiettivo generale di riavviare un processo di crescita in Europa.

In termini di governance, la strategia di Lisbona non è stata dotata di uno strumento vincolante che obbliga gli Stati membri a intraprendere le riforme concordate, affidandosi al debole "metodo di coordinamento aperto" per il confronto e lo scambio di buone pratiche tra governi.

Causa e conseguenza dei problemi di governance è stata anche la scarsa rilevanza di alcuni degli obiettivi individuati. Infatti, molti degli obiettivi definiti nella **strategia di Lisbona** sono stati considerati complementari tra loro, piuttosto che intermedi rispetto al più generale recupero di produttività (come avrebbero dovuto).

La Commissione europea ha rilanciato proposte per un nuovo programma decennale di riforme, noto come "Europa 2020"; tale documento è stato formalmente adottato dal Consiglio europeo di giugno.

Chiaramente, la nuova strategia "Europa 2020" dovrebbe evitare di ripetere gli stessi errori del passato. In particolare, la strategia si pone di nuovo come obiettivo principale la crescita, questa volta declinata secondo alcune priorità che si rafforzano vicendevolmente.

Ancora una volta, bisogna valutare la strategia in base alla potenziale rilevanza delle misure rispetto all'obiettivo desiderato (crescita), e quindi identificare la governance ottimale attraverso la quale questi obiettivi possono essere raggiunti.

In questo senso, la nuova strategia "**Europa 2020**" rischia di essere meno performante del previsto. Miglioramenti della produttività sono sicuramente menzionati nel documento, ma la produttività non è inclusa tra le cinque priorità elencate in precedenza e individuate dal Consiglio europeo e dalla CE.

Infine, ancora meno chiara nel documento è la relazione tra l'obiettivo della crescita e l'obiettivo (ancora non definito) di riduzione della povertà. Detto questo, la strategia "Europa 2020" fa tuttavia importanti passi avanti nella governance del processo, grazie al cosiddetto "Semestre Europeo". Questo prevede la presentazione congiunta dei Programmi di Stabilità (o Convergenza), e dei Piani Nazionali di Riforma (PNR) al fine di incoraggiare ogni singolo governo a riconoscere ed esplicitare le conseguenze fiscali di ciascuna riforma strutturale (paragrafo 5).

Da tutto ciò emerge che l'insieme di strumenti ideati in risposta alla crisi sommati a quelli pre-esistenti stanno dando luogo a un sistema di governance complesso.

A tale complessità si aggiunge anche un forte **sbilanciamento dell'assetto istituzionale** europeo a favore del **metodo intergovernativo** e un'incertezza sull'interazione tra assistenza finanziaria e sue regole di condizionalità, da un parte, e il nuovo pacchetto di riforme noto come Six Pack, dall'altra.

Il Rapporto è completato da un **capitolo conclusivo** che tiene conto delle specifiche **conseguenze** che le riforme della governance economica mondiale ed europea possono avere **sull'Italia**. Emerge un quadro in cui le peculiarità italiane, sia in termini di struttura produttiva (ancora fortemente legata alle piccole e medie imprese) sia in termini di gestione delle politiche economiche nazionali, esaltano i potenziali benefici derivanti da regole più chiare e condivise a livello internazionale. Riguardo inoltre alla riforma della governance economica europea viene indicato l'impatto sull'Italia della piena applicazione - con eventuale relativa sanzione - del **vincolo del debito** (60% rispetto al Pil) e della richiesta dei partner europei di giungere al pareggio di bilancio entro il 2013. Al riguardo si evidenzia che il **percorso di riduzione del debito** risente notevolmente delle prospettive di crescita; in presenza di un rallentamento della crescita nel 2012-2013 il profilo di sostenibilità del debito pubblico non dovrebbe risultarne drasticamente modificato ma verrebbe ritardato di almeno un paio di anni l'inizio del percorso di riduzione, con la conseguenza non solo di non poter rispettare gli impegni europei ma anche di andare incontro ad un serio **rischio di liquidità** dato che tra il 2012 e il 2013 l'Italia deve rinnovare una quota molto consistente del proprio debito pubblico (oltre 350 miliardi di euro). Da qui l'assoluta urgenza della implementazione, secondo un calendario stringente, di **misure di rilancio della crescita** in linea con quanto richiesto a gran voce dai partner europei.

Il presente rapporto è aggiornato al 28 ottobre 2011.

CAPITOLO PRIMO

LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE INTERNAZIONALE*

di Franco Bruni

* Il paragrafo 4 di questo capitolo è a cura di Lucia Tajoli.

1. Il lavoro del G20 e le sue priorità nel 2011

Il modo più efficace per riassumere le molte cause della crisi finanziaria iniziata nel 2007 è l'insufficiente capacità di governare la globalizzazione. Un'insufficienza che può essere in parte scusata dall'enormità del fenomeno. Per restare a indicatori elementari, va sempre ricordato che il rapporto fra valore del commercio internazionale e PIL mondiali è quasi raddoppiato dal 1995 al 2007 e che il rapporto fra attività finanziarie e PIL, sempre a livello mondiale, nello stesso periodo è quasi triplicato, soprattutto per effetto dei rapporti finanziari internazionali. Insieme all'enorme aumento dell'incidenza dei movimenti di merci e capitali, la globalizzazione comporta una crescente influenza delle imprese multinazionali industriali, finanziarie e dei servizi, in grado di condizionare le politiche dei governi esercitando pressioni sulle loro decisioni e incentivandone la concorrenza al ribasso nella regolamentazione dei mercati, delle attività produttive, dei commerci e nella tassazione dei redditi da capitale.

Perciò, come è noto, una delle reazioni principali alla crisi è stata il tentativo di rilanciare la cooperazione internazionale delle politiche economiche. Lo sforzo si è imperniato sul G20 che, nel summit di Pittsburgh, si è autodefinito «il più importante forum per la cooperazione economica»¹. In tre anni di lavori², direttamente o indirettamente allargati a più di 20 paesi, la regia del G20 ha cercato di guidare l'agenda della gestione della crisi e quella delle riforme necessarie per rendere l'economia mondiale più equilibrata, efficiente, resistente agli shock e capace di affrontare le sfide dei cambiamenti profondi che attraversa.

Purtroppo il successo di questo sforzo è stato finora parziale e insufficiente a garantire una sollecita ripartenza dell'economia globale con un ritmo soddisfacente e nuove regole condivise. Le ragioni principali per spiegare l'insufficienza dei risultati sono due difficoltà logico-politiche di fondo.

La prima è la sovrapposizione e il contrasto fra ciò che serve per fermare, tamponare la crisi e ciò che va fatto per riformare in modo organico e strutturale le regole e il governo economico del mondo nel lungo periodo. La cura immediata calamita l'attenzione su provvedimenti di emergenza, come gli stimoli fiscali e monetari e i salvataggi "a ogni costo" dei debitori privati e pubblici "importanti", cioè caratterizzati da una dimensione e da una collocazione critiche per la salute dell'intero sistema finanziario. Ma i provvedimenti di emergenza sono quasi sempre estranei o, addirittura, contrari alla logica delle riforme di lungo periodo e tendono a rimandare lo sforzo politico necessario per attuarle.

La seconda ragione profonda delle difficoltà della cooperazione globale, a guardar bene, assomiglia all'inimicizia dei tacchini per i pranzi di Natale. Se il problema sta nello scarso governo globale, l'altra sua faccia è l'eccessiva importanza degli interessi, dei poteri, dei governi nazionali. La soluzione richiede deleghe di potere a centri di decisione sovranazionali che, fra l'altro, abbiano maggiore incentivo a far prevalere le ragioni degli orizzonti lunghi sui risultati opportunistici di breve periodo. Occorre che le sovranità nazionali si "leghino le mani" nella misura necessaria a garantire che, quando votano a favore di provvedimenti di interesse globale, non agiscano poi in modo da boicottarne quegli effetti che dispiacciono agli interessi immediati di singoli paesi, di loro speciali raggruppamenti o, addirittura, agli interessi dei loro leader che a volte non coincidono con quelli dei paesi che guidano. Ma al tavolo del G20 siedono proprio i

massimi rappresentanti dei più influenti interessi nazionali, i leader politici nazionali del momento; ciascuno di loro ha incentivi a difendere l'ottica nazionale dei problemi nonché a guardare "alle prossime elezioni" e, a volte, a mete anche più miopi; non è facile che si convincano dei vantaggi di lungo periodo che trarrebbero da una riduzione delle autonomie nazionali, che renda credibile l'impegno per l'interesse generale e possibile il sostenimento dei costi politici per il perseguimento di quell'interesse.

Nonostante questi inevitabili ostacoli a una cooperazione più profonda e proficua, l'agenda del G20 ha permesso di guardare con più ordine all'intrico di questioni sottostanti la crisi. Seguendo i documenti che riassumono le riunioni di questi anni³ si nota un lavoro considerevole, soprattutto nell'individuare le priorità⁴. I temi del lavoro che risaltano, e che vengono anche schematizzati sotto forma di tavole di progress report ricchi di buona volontà⁵, sono riassumibili in pochi punti.

Il primo, il più vasto, quello che ha ricevuto maggior enfasi e ha preso più tempo, è la vera e propria gestione dell'urgenza della crisi. Si è trattato soprattutto di coordinare le azioni dei governi, delle banche centrali e del Fondo Monetario Internazionale (FMI), per superare il congelamento del credito, dei conti interbancari e della liquidità causato dal violento aumento dell'avversione al rischio; e si è trattato di orientare le politiche macroeconomiche in modo da fermare la recessione e stimolare la crescita. Come detto prima, questo tamponare l'urgenza può interferire con le severe riforme necessarie per far funzionare meglio l'economia mondiale nel lungo periodo. Per attenuare questo potenziale, stridente conflitto fra gli obiettivi di breve e di lungo periodo della cooperazione internazionale, il G20 ha rivestito entrambi con una titolazione elegante e onnicomprensiva: «modello per una crescita forte, sostenibile ed equilibrata»⁶. Ma, al di là delle parole, l'urgenza ha prevalso e si è badato soprattutto a spingere la moneta e la domanda pubblica per forzare la ripresa. Ovviamente lo sforzo ha avuto solo la dose di successo che meritava: nel 2010 ha tamponato temporaneamente la caduta, che è però rimasta minacciosa dietro l'angolo, pronta a colpire con un altro tracollo (il "second dip"), divenuto sempre più temibile lungo il 2011.

Il secondo, grande argomento dei lavori del G20 è stato la ri-regolamentazione finanziaria, individuata fin dallo scoppio della crisi come il principale strumento per riprendere il controllo dell'economia globale. Su questo fronte il vertice politico della concertazione globale ha sollecitamente delegato il compito di regia, fortemente tecnico, al Financial Stability Board (FSB) che, dal vertice di Pittsburgh del settembre 2009⁷, continua a preparare, promuovere e stimolare l'implementazione di nuove regole. Il lavoro del FSB avviene con varie articolazioni e collaborazioni, fra le quali particolarmente importanti sono quelle con la Banca dei Regolamenti Internazionali, il Comitato di Basilea per la Vigilanza Finanziaria e il FMI. La ri-regolamentazione investe numerosi e svariati aspetti, dai coefficienti minimi di capitale delle banche, all'organizzazione dei mercati dei derivati, fino agli schemi di remunerazione del lavoro negli intermediari finanziari. Sul piano della progettazione, questo cantiere del G20 risulta senz'altro il più avanzato e innovatore. Purtroppo però l'implementazione delle nuove regole, monitorata con trasparenza nella documentazione pubblica dello stesso FSB⁸, trova ostacoli nelle lobby degli operatori ri-regolandi, nel protezionismo/nazionalismo finanziario con cui i politici nazionali cercano di mantenere o istituire vantaggi per i propri intermediari e le proprie piazze finanziarie, con particolare riguardo alla difficoltà di accordi transatlantici, e nella stessa estrema difficoltà concettuale e tecnica di alcuni dei temi regolatori affrontati. Fra

questi è emerso nel 2011, come una sorta di tema centrale, quello del trattamento degli intermediari che, per dimensioni e interrelazioni, “non possono essere lasciati fallire” o, meglio, richiedono regole speciali per ridurre al minimo il rischio che entrino in difficoltà e, qualora ciò succeda, per facilitare l'intervento di emergenza delle autorità sulla loro complessa articolazione geografica, gestionale e operativa.

Nel complesso si può forse dire che la ri-regolamentazione finanziaria, nell'ambito del G20-FSB, è un successo di iniziativa e progettualità ma è ancora lontana dall'esserlo in concreto, in rapporto alla dimensione e alla difficoltà dei problemi tecnici, ma soprattutto politici, che vorrebbe affrontare e superare ma che, purtroppo, lasciano per ora la situazione dei mercati finanziari internazionali in condizioni non molto più robuste che prima della crisi.

Al di là di questi due temi principali, cioè il “freno della frana” e la riforma delle regole della finanza, l'agenda del G20 contiene punti che la cooperazione globale per un nuovo governo dell'economia non ha né il tempo né le risorse per affrontare sul serio. Sulle carte dei vertici rimangono allora tributi di debito omaggio all'importanza delle questioni, ma con ben poco seguito concreto. Appartengono a questa categoria di punti-riempitivo, le questioni demografiche, il clima, l'energia, gli aiuti alle regioni e ai popoli più disagiati e sottosviluppati.

Vi sono però altri due temi di riordino della governance economica mondiale talmente importanti che, nonostante l'evidente inadeguatezza degli sforzi del G20, meritano un'attenzione speciale.

Uno risulta appena richiamato, qua e là, dagli ordini del giorno del G20: è il contenimento del protezionismo commerciale che minaccia di essere una conseguenza disastrosa di una fase recessiva dove ognuno tende a “pensare a se stesso” finendo per compromettere ancor più gli scambi e quindi la produzione e l'occupazione in tutto il mondo. Formalmente il G20 in materia è drastico fin dall'inizio delle riunioni successive allo scoppio della crisi: occorre bloccare le tentazioni protezionistiche, continuare il cosiddetto “Doha-round” di liberalizzazioni, migliorare e rafforzare la World Trade Organisation (WTO), l'organizzazione che si occupa delle regole commerciali. Nella sostanza si registra da un lato una sorprendente moderazione delle politiche protezionistiche che, di fronte all'imperversare della crisi, avrebbero potuto mostrarsi più aggressive e distruttive; dall'altro la situazione e la regolamentazione non migliorano mentre emergono nuove dimensioni di un governo dei commerci che, per contribuire al superamento effettivo della crisi e al rilancio della crescita mondiale, dovrebbe diventare più ambizioso e meglio integrato con gli altri aspetti della concertazione economica. A questo tema è dedicato il paragrafo 4 di questo capitolo.

L'altro tema è invece molto presente nelle agende degli incontri del G20, con un'enfasi degna di risultati che sono invece quasi del tutto assenti: si tratta della cosiddetta “riforma delle istituzioni di Bretton Woods”, cioè, soprattutto, del FMI e della Banca Mondiale; in altri termini: del “sistema monetario internazionale”. A questo argomento è dedicato il paragrafo seguente. Le ragioni per soffermarsi in questo momento sulla riforma del sistema monetario internazionale sono almeno tre: una formale, una sostanziale e una concettuale. Formalmente si tratta del tema che la presidenza francese del G20, nel 2011, ha indicato come principale, dedicandovi particolari attenzioni diplomatiche. Nella sostanza, nel 2011 il disordine dei cambi associato alla crisi economico-

finanziaria internazionale si è fatto più acuto e preoccupante. Concettualmente, come appare anche dalla struttura dei ragionamenti esposti nei comunicati e nei documenti del G20, diventa sempre più chiaro che la riforma monetaria e del FMI costituiscono il nodo riassuntivo dell'intero, necessario riassetto del governo macroeconomico mondiale.

Quella che tradizionalmente potrebbe presentarsi come una questione di regolazione e monitoraggio dei tassi di cambio fra le monete, si rivela in realtà un discorso di coordinamento profondo dell'insieme delle politiche macroeconomiche dei paesi, una questione che va al cuore del ridimensionamento delle autonomie nazionali necessario per fermare questa crisi e rendere meno probabili e gravi le prossime. Anche per i riflessi istituzionali che ne verrebbero, una "nuova Bretton Woods" sarebbe il modo più comprensivo di affrontare l'intero tema della nuova governance economica mondiale. Non è escluso che la consapevolezza di questo fatto vada presto crescendo e che un nuovo impeto riformista organizzi l'agenda secondo questa prospettiva.

2. La riforma del sistema monetario internazionale e la nuova Bretton Woods

Di riforma del sistema monetario internazionale si parla da tanto tempo, anche nelle sedi ufficiali deputate alla cooperazione globale. Ogni tanto il discorso si fa preciso: ci si riferisce a cambiamenti da portare alle istituzioni e alle regole derivanti dall'accordo di Bretton Woods e dalle sue modifiche degli anni '70, dopo l'abbandono della convertibilità aurea del dollaro e dei cambi fissi. L'espressione "nuova Bretton Woods" è stata usata anche prima dell'accelerazione della globalizzazione e ben prima della crisi internazionale post 2007. Per esempio, nel 1996 il titolo di una conferenza di Michel Camdessus, allora direttore del FMI, fu: "È pensabile una nuova Bretton Woods?"⁹.

In effetti, il problema degli squilibri dei pagamenti e dell'incertezza dei cambi è sempre stato avvertito, fin da quando, durante gli anni '60, il sistema adottato nel dopoguerra cominciava a mostrare la debolezza che lo avrebbe portato alla crisi del 1971. La debolezza di fondo dei cambi fissi di Bretton Woods, basati sul dollaro convertibile in oro, consisteva nel cosiddetto "dilemma di Triffin": gli USA dovevano avere una bilancia dei pagamenti abbastanza passiva per riversare nel resto del mondo i dollari necessari ai pagamenti internazionali, ma non passiva al punto da creare pressioni inflazionistiche globali e mettere in dubbio la loro possibilità di convertire in oro, a prezzo fisso, i dollari in circolazione all'estero. Dal dilemma gli USA uscirono male: con politiche troppo espansive, disattente alla stabilità monetaria internazionale, minando così la fiducia nella loro moneta, costringendo Nixon a sospenderne la convertibilità in oro nel 1971 e, dopo il 1973, provocando il passaggio del mondo ai cambi fluttuanti.

Con tale passaggio si avviò un decennio di grave disordine monetario e alta inflazione, anche in seguito all'enorme aumento dei prezzi del petrolio. I disavanzi delle bilance dei pagamenti dei paesi consumatori di energia produssero svalutazioni, che aumentarono i prezzi all'importazione e l'inflazione. La speculazione cavalcò i movimenti violenti dei cambi, rendendoli ancor più indomabili e inducendo i paesi a rendere più severi i controlli amministrativi sui movimenti di capitali. L'Italia fu uno dei paesi più colpiti da questo disordine. Negli anni '80 l'inflazione venne gradualmente domata, i movimenti internazionali di capitali divennero più liberi e l'Europa cominciò quella disciplina dei suoi cambi interni che l'avrebbe portata, nell'ultimo anno del secolo, alla moneta unica.

Ma il dollaro rimase un problema anche perché la bilancia delle partite correnti degli USA divenne negativa dal 1985 e trasformò rapidamente il paese da creditore netto nel più grande debitore del resto del mondo.

Negli anni precedenti la crisi internazionale cominciata nel 2007 non mancarono analisi preoccupate: non era difficile comprendere che il mondo era su una strada di crescita celere ma non sostenibile; lo squilibrio principale che veniva messo in luce era quello dei pagamenti internazionali degli Usa, il cui squilibrio corrente giunse a sfiorare il 6% del PIL americano. Quasi tutti coloro che temevano una crisi economico-finanziaria su larga scala pensavano che sarebbe potuta cominciare proprio dal mercato dei cambi, da un acutizzarsi delle difficoltà di finanziamento del deficit USA e dalla conseguente debolezza del dollaro¹⁰. La crisi valutaria avrebbe poi potuto trascinare con sé le borse USA, contagiare quelle europee, mettere in pericolo i sistemi bancari, frenare il commercio internazionale, le attività produttive e l'occupazione. Il FMI e altre sedi internazionali raccomandavano dunque di correggere rapidamente lo squilibrio delle bilance dei pagamenti. Poiché, a fronte del deficit USA, c'era un crescente avanzo della bilancia cinese, c'erano anche richieste insistenti di rivalutazione del renminbi e di politiche economiche che, a Pechino, aumentassero la domanda interna contemporaneamente al freno delle esportazioni. Queste richieste erano particolarmente insistenti da parte del governo americano, secondo il quale l'eccesso di esportazioni cinese era l'origine della fragilità dell'equilibrio macroeconomico globale.

In realtà la sceneggiatura della crisi cominciò in modo molto diverso, sul mercato dei prestiti immobiliari statunitensi. E dopo quattro anni, durante i quali l'economia mondiale ha sofferto in molti modi, si può forse dire ancora che il sistema dei cambi non è al centro del temporale. Anzi: il cambio principale, quello fra dollaro ed euro, ha avuto una volatilità limitata e, per lunghi periodi, una stabilità sorprendente. Anche per questo la questione della riforma del sistema monetario internazionale non ha avuto un ruolo di primo piano nel dibattito economico e politico sul che fare dopo la crisi.

Le ragioni per riformare il sistema non sono però mai mancate e negli ultimi tempi sono diventate più evidenti. Mancano meccanismi in grado di riavvicinare all'equilibrio le bilance dei pagamenti; mancano regole per evitare che, anche in seguito alle politiche monetarie indisciplinate dei paesi, i cambi si agitano con forte instabilità e assumano valori lontani da quelli che riflettono i dati di fondo delle economie; mancano accordi per monitorare i movimenti internazionali di capitali evitando che esasperino speculativamente l'instabilità dei cambi e sconvolgano le competitività delle esportazioni dei paesi; mancano criteri per regolare la liquidità internazionale secondo i fabbisogni dei commerci e della finanza; mancano procedure chiare e responsabilizzanti e ruoli ben definiti per intervenire ordinatamente e tempestivamente a prevenire e curare crisi di illiquidità e insolvenza; mancano sedi e modalità per prendere accordi vincolanti fra i paesi protagonisti del sistema monetario globale e farli rispettare in modo credibile per i mercati.

Con lo sviluppo dell'euro e, soprattutto, l'emergere velocissimo dell'economia e della finanza cinesi e con esse del ruolo potenziale del renminbi¹¹, si è anche posto il tema di quale sia il futuro delle monete di pagamento internazionali. Si tratta di seguire e dirigere con efficacia l'evoluzione dell'uso delle diverse monete per i pagamenti internazionali. Il ruolo del dollaro si è ridotto e c'è un notevole consenso circa l'aspettativa che ci si vada muovendo verso un sistema monetario multipolare, probabilmente con tre

valute. Ma sia la transizione verso tale sistema che il suo funzionamento a regime possono essere fonte di traumi e instabilità, se manca concertazione e controllo globale su quanto va succedendo. Ancor peggio sarebbe una sorta di “guerra” fra le aree monetarie, per prevalere sulle altre o, comunque, per avvantaggiare gli operatori che a esse appartengono.

Di guerra fra le monete, in effetti, si parla ultimamente, riferendosi specificamente al fatto che, in seguito all'espansione monetaria statunitense, con tassi di interesse bassissimi sulla liquidità in dollari, i capitali tendono ad affluire su altre monete, rivalutandole¹² e compromettendo la competitività commerciale dei paesi che le emettono. I quali reagiscono con massicci interventi in acquisto di dollari per contenere la rivalutazione del loro cambio con l'estero. Gli interventi vengono criticati, soprattutto dagli USA, sostenendo che limitare la flessibilità dei cambi danneggia la stabilità monetaria e favorisce l'inflazione nelle economie che, per comprare dollari, immettono sul mercato grandi quantità della loro moneta nazionale. Oltre agli acquisti di dollari, i paesi oggetto di afflussi violenti di capitali si difendono mettendo vincoli, controlli, tasse sugli investimenti dall'estero. Il protezionismo valutario diviene così un'ulteriore arma nella guerra fra le monete; una guerra che favorisce anche il protezionismo commerciale, con sussidi all'export e ostacoli all'import miranti a compensare gli effetti di rivalutazioni eccessive del cambio.

A rimanere vittime di questa confusione di sapore bellico sono, fra le altre, economie come la Cina¹³ e il Brasile¹⁴, cioè quelle più rigogliose e promettenti che emergono dalla globalizzazione e sostengono il ritmo delle produzioni e dei commerci globali. La polemica monetaria con gli USA è continua. Il tutto avviene in una fase in cui l'euro, per via della crisi dei debiti pubblici, ha un'intrinseca debolezza che ne frena la rivalutazione. Altrimenti una forza non sostenibile della moneta europea sarebbe un'altra distorsione conseguente alla politica monetaria USA. Anche se modificato negli anni '70, l'accordo di Bretton Woods è ancora in vigore: ed è impressionante come, ciononostante, si sia in mezzo al disordine e alla sregolatezza, il FMI non abbia poteri efficaci per riassetare il sistema, e gli USA, da paese responsabile della liquidità internazionale del dopoguerra, da leader dell'ordine monetario internazionale, siano diventati la fonte di destabilizzazione e incertezza. Preoccupazioni speciali suscita l'evidente tensione fra le due sponde dell'Atlantico, con intemperanti scambi di accuse, formulati anche ad altissimo livello, sulle responsabilità della crisi e sulle difficoltà della sua conduzione (allo specifico tema dei rapporti transatlantici è dedicata l'Appendice a questo Rapporto). Si è addirittura giunti al sospetto, riportato dai media¹⁵, che le autorità statunitensi scoraggino le banche americane dal prestare nell'area euro nella quale, d'altra parte, vi sono analoghe tendenze di opaco protezionismo finanziario, persino nei confronti di flussi di credito intercomunitari. Siamo sull'orlo del precipizio, dove la crisi genera sfiducia, la sfiducia genera chiusure, le chiusure alimentano la crisi, in un circolo vizioso che si autoalimenta

È evidente che qualcosa va fatto¹⁶ ed è preoccupante che la riforma del sistema monetario internazionale non sia fra i punti più sviluppati e avanzati dell'agenda di cooperazione economica globale degli ultimi anni di crisi.

A ben vedere il G20 ha affrontato esplicitamente fino dalla sua riunione dell'ottobre 2005, in Cina, la “riforma delle istituzioni di Bretton Woods”, con una dichiarazione ap-

posita dove si sottolinea «l'importanza di migliorare la forma di governo, il management e le strategie operative di queste istituzioni»¹⁷, anche sulla base di un progetto di autoriforma preparato dallo stesso FMI e prevedendo una redistribuzione delle quote di partecipazione dei paesi al Fondo e dei loro diritti di voto, che rendano l'istituzione meglio rappresentativa della dimensione e della rilevanza dei nuovi paesi nell'economia globale. Il tema è ripreso un anno dopo, nel comunicato del G20 di Melbourne nel novembre del 2006: si nota che la riforma delle quote si avvicina; si accenna anche a un aggiornamento «delle decisioni del 1977 sulla sorveglianza delle politiche di tasso di cambio»¹⁸. Si tratta della sorveglianza debole e generica che dal 1977 si è sostituita, negli Articles of Agreements del FMI, ai decaduti accordi di cambi fissi introdotti nel dopoguerra. Aver menzionato esplicitamente la disciplina dei cambi nello statuto del FMI poteva apparire un passo sostanziale verso "Bretton Woods II".

La riunione dei ministri e dei governatori del G20 nel novembre dell'anno seguente, in Sud Africa, ha luogo quando la crisi finanziaria internazionale è già iniziata. Ci si attende, con un ottimismo un po' frettoloso, un suo "lieve impatto" sui tassi di crescita, si ribadisce la necessità di un «ordinato rientro degli squilibri globali» e si notano i progressi in corso nella messa a punto della riforma delle quote FMI e, più in generale, delle riforme del finanziamento, degli strumenti operativi e della selezione del personale e del management delle "istituzioni di Bretton Woods", cioè il FMI e la World Bank¹⁹.

Le riunioni del G20 del novembre 2008 avvengono quando, con il fallimento Lehman, si è entrati nella «crisi finanziaria e nel rallentamento economico più gravi degli ultimi decenni»²⁰. Sia nel comunicato della riunione dei ministri finanziari e dei governatori, a Sao Paulo, sia nel "Leaders Summit", una settimana dopo, a Washington²¹, si nota l'urgenza di affidare al FMI, «data la sua membership universale e la sua fondamentale expertise macro-finanziaria», la regia degli interventi di emergenza. Va detto però che, anche nella lista dettagliata del comunicato di Washington, non pare che le riforme di medio periodo del FMI vengano concepite in modo veramente innovativo. C'è come una mancanza di idee, una genericità di propositi.

Con l'evolvere drammatico della crisi finanziaria che diviene crisi del commercio internazionale, della produzione e dell'occupazione, nel 2009 il G20 giunge alla concretezza anche nei confronti delle "Istituzioni di Bretton Woods". Nel summit di Londra²², in aprile, vengono fortemente aumentati gli stanziamenti a favore del FMI, anche per permettere il suo intervento a favore di paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica, colpiti dalla fuga dei capitali esteri che in essi erano affluiti negli anni precedenti e che le banche internazionali hanno ritirato quando la crisi ha fatto scarseggiare la liquidità. A Londra si decide anche di trasformare il Financial Stability Forum, che dal 1999 raccoglie le autorità di vigilanza e di regolazione finanziaria nazionali e internazionali, nel Financial Stability Board, rafforzandolo e dandogli un ruolo di regia tecnica nel processo di riforma della regolamentazione e della vigilanza. Viene inoltre deciso di attuare davvero la riforma delle quote del FMI e la riforma della World Bank, secondo disegni da tempo in preparazione ma non ancora attuati.

Nel complesso Londra segna dunque l'impegno concreto di risorse finanziarie nel FMI, che si accorda con lo stimolo ai forti sostegni espansivi da parte delle finanze pubbliche nazionali. Si rimane invece nel vago per quanto riguarda i necessari salti di qualità istituzionali della governance globale. L'istituzione del FSB e i suoi rapporti col G20, il

FMI e le altre istituzioni internazionali, non lasciano ancora intravedere una vera delega di poteri sovranazionali. Si accelera la cooperazione nell'affrontare l'emergenza ma si avverte il permanere di invincibili riserve nei confronti di veri passi indietro delle sovranità nazionali, anche in settori specifici e tecnici come la regolamentazione finanziaria.

Nel comunicato del summit di Pittsburgh²³, cinque mesi dopo, il paragrafo 5 è fatto di due sole parole: «It worked». Le decisioni prese, gli stimoli e i supporti messi in atto, hanno funzionato: «la produzione sta tornando a crescere in quasi tutte le economie». C'è ragione di guardare oltre l'emergenza, al futuro più lontano, persino alle cosiddette "exit policies", cioè la fine degli stimoli. C'è modo di richiamare le decisioni, ora prossime all'implementazione, sulle riforme del FMI e della World Bank, sempre sottolineando soprattutto la riforma delle quote, a vantaggio dei paesi sottorappresentati. Si avverte la voglia di rilassarsi: il comunicato si conclude dicendo che i leader si vedranno ancora due volte l'anno dopo ma, dal 2011, una sola volta all'anno. Col senno di poi si può dire che sarebbe stato meglio non rilassarsi affatto. Il G20 ha anche una riunione dei ministri e dei governatori in novembre del 2009: niente di nuovo e la solita insistenza sul FMI e World Bank come "support of our work"²⁴, come se si volesse mettere in chiaro che non c'è nessuna delega vera e sostanziale alle istituzioni sovranazionali.

Nel 2010 il G20 si riunisce nella forma dei ministri finanziari e governatori in aprile a Washington, in giugno a Busan in Corea del Sud, in ottobre a Gyeongju in Corea del Sud, e nella forma del summit dei leader in giugno a Toronto e in novembre a Seoul. I comunicati passano da un ribadito compiacimento per la ripresa economica ottenuta con il "Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth"²⁵, ma in realtà con «stimoli monetari e fiscali senza precedenti, coordinati globalmente»²⁶, alla constatazione che la ripresa è ancora incerta, vista la disoccupazione, i debiti pubblici e le tentazioni di alcuni paesi di divergere dall'azione coordinata²⁷. Sul fronte delle istituzioni di Bretton Woods, si prende atto dell'avvenuta decisione su una mini-riforma del potere dei paesi emergenti nella Banca Mondiale, si sollecita il completamento della riforma del FMI che viene finalmente varata nelle riunioni di ottobre²⁸ e, dopo l'approvazione del comitato esecutivo del FMI²⁹, nel summit di novembre. Si tratta di una riforma concentrata sulle quote e i diritti di voto, nel complesso modesta e da implementare nel 2012, seguita da un raddoppio delle quote; si prevedono inoltre nuove modifiche delle quote da attuare a partire dal 2014 utilizzando una nuova formula per stabilire i pesi e i diritti di voto dei paesi membri. La logica è quella di ridurre il potere dei paesi europei avanzati a favore dei paesi emergenti e in via di sviluppo. Per ora viene spostato solo circa il 6% dei voti. La funzione del FMI e le sue relazioni con i decisori politici e le altre istituzioni internazionali rimangono senza precisazione e riforma. Non si menziona più la disciplina dei tassi di cambio rinnovato obiettivo del FMI.

Nel 2011 è la Francia a presiedere il G20. Sarkozy decide di mettere la riforma del sistema monetario internazionale fra le priorità della presidenza. Fin dal novembre 2010, in un incontro a Nizza con il presidente cinese Hu Jintao, comincia a preannunciare un'agenda dove, oltre ai summit, trovano posto dei "seminari" sul tema specifico del sistema monetario internazionale. La questione del renminbi, incolpato di essere mantenuto sottovalutato, lo squilibrio (attivo) della bilancia dei pagamenti cinese e quello (negativo) dei pagamenti USA, sono i problemi del momento; Sarkozy vorrebbe però evitare che il dibattito si polarizzi fra USA e Cina sulla questione del cambio. Presenta ai cinesi l'idea di affrontare la questione più in generale, di trovare degli indicatori degli

squilibri che indichino l'obbligo di correggerli. Vuole compiacerli parlando anche del ruolo del paniere di monete gestito dal FMI, i Diritti Speciali di Prelievo, facendo balenare l'idea, cui il governatore della banca centrale cinese ha già accennato due anni prima³⁰, di includere anche il renminbi nel paniere. Vuole si discuta di come misurare la liquidità internazionale, di come frenare i movimenti internazionali di capitali destabilizzanti. Questa agenda viene avviata nella riunione del G20 di febbraio 2011 a Parigi³¹ e alla fine di marzo si svolge il primo seminario (ma non ve ne saranno altri!) a Nanchino. Il «Financial Times»³² descrive il risultato del seminario come «inconcludente»; racconta che i partecipanti lo hanno trovato «una delle riunioni meno costruttive del G20 dopo la crisi». In pratica fallisce il tentativo di Sarkozy di evitare uno scontro sterile sulla posizione USA, che insiste in modo irritante sulla rivalutazione del renminbi e sulla liberalizzazione finanziaria della Cina. Fallisce il discorso più generale sugli indicatori di squilibrio perché non ci si accorda sulla misura degli squilibri. La Cina prende le distanze da una riforma urgente del sistema, sottolinea che è impresa lunga e complessa, rimane perplessa anche circa l'idea di includere subito la moneta cinese nei Diritti Speciali di Prelievo³³. Morale: dal seminario esce soprattutto l'attivismo appariscente di Sarkozy, forse sollecitato dall'aspettativa di una candidatura del concorrente Strauss-Khan, allora presidente del FMI, alle elezioni presidenziali del prossimo anno.

Nonostante le questioni degli indicatori di squilibrio dei pagamenti e le altre proposte di riforma del sistema monetario internazionale tornino ampiamente nel G20 di aprile a Washington³⁴, non ci sono significativi passi avanti e l'argomento, anche se rimane fra i principali della prevista agenda del vertice G20 di Cannes del novembre 2011, sembra andar perdendo spazio e lustro, nell'insieme delle urgenze che si ripropongono con un nuovo peggioramento della situazione economica e finanziaria mondiale.

3. Le prospettive di una nuova governance, a breve e a più lungo termine

Il lavoro del G20 sta mostrando la sua utilità ma anche i suoi limiti. I quali, come osservato più sopra, sono soprattutto di due tipi. Da un lato l'interferire della gestione dell'emergenza con i progetti di riforma di lungo periodo, fra i quali nel 2011 ha cercato inutilmente di emergere la riforma del sistema monetario internazionale che, se intesa sul serio, riassume in sé molte altre riforme; dall'altro l'esitazione dei leader politici nazionali nel dar luogo a una vera struttura di governance economica globale delegando poteri a centri di decisione sovranazionali.

Questo secondo limite è particolarmente grave e rischia di minare l'utilità e la credibilità del G20. Il quale, è stato osservato, è un po' come un insieme di personaggi in cerca d'autore³⁵, in cerca di un plot dove si racconti una storia nuova su come si governa il mondo. Fare radicali progressi su questo fronte nel breve periodo è impossibile, per ovvie ragioni. È invece possibile fare qualche limitato ma preciso passo avanti verso il chiarimento della governance. Il G20 si è mosso finora con una sceneggiatura un po' confusa, a tre livelli: riunioni fra i capi di Stato e di Governo, incontri più frequenti dei ministri economico-finanziari e dei governatori delle banche centrali, lavoro di dettaglio di diverse organizzazioni internazionali.

Occorre fare al più presto chiarezza evitando, ad esempio, che le riunioni dei massimi leader politici abbiano in agenda questioni tecniche e dettagli regolamentari: non solo

perché non è quella la sede dove deliberare con competenza in materia ma perché, se invece si delibera, è elevato il rischio che le decisioni siano strumentalizzate o dal protagonismo elettorale e dall'interesse di breve respiro dei politici oppure dalle influenze del lobbismo che attorno a quelle riunioni politiche possono esercitare i gruppi di interesse speciale dei privati toccati da quelle decisioni. I summit dei leader del G20 possono utilmente prendere decisioni urgenti per la gestione dell'emergenza, ma non irrobustiscono il governo del mondo quando, di fronte a questioni come la riorganizzazione delle regole per il capitale minimo delle banche o per il controllo ai movimenti internazionali di capitali o per il riordino del sistema dei tassi di cambio, entrano nel merito di questioni che spetterebbe decidere a organi tecnici, come il FMI o agli stessi loro ministri economici e governatori. Quanto alle riunioni dei ministri, non contribuiscono ad aumentare la credibilità della governance globale quando, come spesso appare nei comunicati, si riferiscono alle istituzioni internazionali competenti come fossero degli "uffici studi" atti solo a portar riflessioni e proposte³⁶. Le istituzioni internazionali, a loro volta, hanno competenze sovrapposte e forme di governance molto diverse. Si pensi, per esempio, al contrasto fra il FMI, che è in grado di deliberare su tante materie, rispondendo a organi dove i governi sono rappresentati, e il FSB, che è un gruppo variegato di rappresentanti di autorità regolatrici e di esperti, privo di poteri decisionali.

È dunque evidente che l'organizzazione della cooperazione internazionale può essere migliorata subito. I leader del G20 rappresentano paesi che coprono il 90% del PIL mondiale, l'80% del commercio internazionale e più dei due terzi della popolazione del mondo: ce n'è abbastanza perché, su questioni di politica economica internazionale, siano legittimati a funzionare da steering committee che individua l'agenda della cooperazione e organizza un opportuno sistema di deleghe per prendere decisioni vincolanti in vari campi. In alcuni campi e in specifici casi la ratifica politica delle decisioni è indispensabile: vanno allora designate le sedi di decisione e i criteri di approvazione; dovrebbe farsi ogni sforzo perché tali criteri, almeno in alcuni ambiti e in alcune condizioni, possano prescindere dall'unanimità e possano garantire, pur nei limiti richiesti dalle procedure di legittimazione democratica, l'indispensabile velocità e tempestività di molti provvedimenti economico-finanziari. Si possono anche individuare forme di sanzione che stimolino l'implementazione delle decisioni.

L'esperienza dell'UE e altre, molto diverse, esperienze mondiali, come quella del WTO, mostrano che si può muovere verso deleghe di potere a organi sovranazionali con gradualità e pragmatismo. Occorre però farlo in modo ordinato, così che le deleghe siano credibili e sia limitata la possibilità di smentirsi dei rappresentanti delle sovranità nazionali. Le quali hanno interesse a "legarsi le mani" con tali deleghe perché, nel momento in cui lo fanno, le decisioni delegate divengono più credibili e quindi immediatamente più efficaci. La globalizzazione non richiede un accantonamento delle sovranità nazionali ma, mettendo in luce le fortissime e crescenti interazioni e interdipendenze fra i problemi e i comportamenti di ciascun paese, mostra come vi siano "global common goods" che una governance decentrata non può produrre e curare a sufficienza, perché il perseguimento decentrato degli interessi nazionali non sviluppa incentivi adeguati a farlo. I decisori decentrati, dicono gli economisti, non "internalizzano" il pieno valore che i beni comuni globali hanno per gli stessi paesi per conto dei quali essi decidono. Perciò le deleghe a sedi sovranazionali non sacrificano le sovranità nazionali ma le

reinterpretano, esaltando la capacità di perseguire i loro obiettivi in un mondo interdipendente.

Se non avvertono di non averne già abbastanza, i leader nazionali devono acquisire nei loro paesi la legittimazione necessaria ad avviare esplicitamente, anche se in modo molto graduale e pragmatico, una vera e propria fase di costruzione del governo globale, almeno nei campi dell'economia e della finanza dove senza tale governo si rischia di precipitare molto rapidamente in un disordine insostenibile. Devono sentirsi investiti di deleghe "forti" e, a loro volta, conferire a chi di dovere deleghe "forti", cioè tali che le decisioni delegate non siano soggette a incentivi politici di orizzonte breve e non si possano contraddire o bloccare se subentrano discordie fra chi ha dato delega.

Dal punto di vista strettamente culturale si tratta di andare, anche se piano e prudentemente, nella direzione opposta a quella della "democrazia diretta" verso la quale spinge, fra l'altro, l'evoluzione dei mezzi di comunicazione delle informazioni e del ruolo dei mass media. Ma sul piano pratico si tratta di rispondere a un'esigenza primaria delle micro come delle macroeconomie, quella di essere guidate da processi decisionali rapidi ed efficienti, dotati delle informazioni, delle competenze e degli incentivi per tener conto dei numerosi interessi che, con velocità e complessità crescenti, si incrociano sui mercati e in ogni ambito in cui operano gli individui, le famiglie, le imprese nazionali e multinazionali, i governi dei singoli paesi. La ricerca di un sistema efficace di deleghe, che è spesso così intensa all'interno nelle aziende private e nelle amministrazioni pubbliche dei singoli paesi, non deve fermarsi ai confini nazionali solo perché, di fronte a questioni essenzialmente globali, sembra mancare la legittimazione democratica di decisori sovranazionali. È una legittimazione che rimarrà sempre parziale e che non si può costruire di colpo: va conquistata passo dopo passo, badando di camminare nelle direzioni più urgenti e importanti, quali sono quelle di alcuni aspetti del governo dell'economia e della finanza.

La questione delle deleghe necessarie per una governance economica globale è molto connessa a quella del ruolo delle agenzie indipendenti nelle politiche economiche, anche in quelle strettamente nazionali. Infatti, le sedi di decisione delegata sovranazionale devono poter contare, oltre che su organi di rappresentanza politica, composti da rappresentanti dei governi nazionali o in altro modo, su organi più tecnici, sulle cosiddette "agenzie indipendenti". Queste agenzie: ricevono dalla rappresentanza politica un mandato, cioè un obiettivo sufficientemente definito; vengono dotate dei poteri e degli strumenti per perseguirlo; sono protette, mentre lo perseguono, da interferenze dei mandatari, o di altri politici o di altri poteri; rendono conto ai mandatari, con scadenze adeguate ai ritmi e all'orizzonte temporale delle loro decisioni, del grado di successo col quale hanno raggiunto l'obiettivo; subiscono eventuali conseguenze dal suo mancato raggiungimento nella misura in cui è colpa loro. In alcuni casi, come soprattutto nel FMI, la rappresentanza politica mandataria è presente all'interno della stessa istituzione che svolge il ruolo di agenzia. La definizione adeguata degli obiettivi, la dotazione di strumenti, i presidi contro le interferenze, l'obbligo di rendiconto e la responsabilità per i risultati, sono tutti elementi ugualmente essenziali perché ci sia vera indipendenza e perché quindi le agenzie possano davvero servire la politica "legandole le mani", cioè rendendone le decisioni più impegnative, credibili e durature. Purtroppo siamo lunghi dall'uso di un efficace "metodo delle agenzie indipendenti" nella concertazione economica globale.

L'indipendenza delle agenzie delegate a perseguire obiettivi di politica economica ha due nemici, in un certo senso opposti: da un lato gli interessi speciali, politici e privati, che vorrebbero violarla; dall'altro l'eccessiva fiducia nell'efficienza e nella disciplina dei mercati. Le agenzie, per loro natura, interferiscono con il funzionamento sregolato dei mercati. Non per questo ne riducono la capacità allocativa, l'efficienza, l'importanza nel disciplinare le decisioni di chi vi opera. Anzi le funzioni dei mercati risultano esaltate se le agenzie riescono a: correggere le imperfezioni del funzionamento dei mercati, a rimediare alle asimmetrie informative, a promuovere la concorrenza e a difenderla da chi ha posizioni dominanti, ad adeguare tempestivamente le regole alle innovazioni tecnologiche, a ridurre i rischi operativi e le incertezze che i singoli, che operano sui mercati, privi di informazioni adeguate sugli andamenti sistemici, non sono in grado di gestire razionalmente, a controbilanciare le ondate speculative palesemente estranee a valutazioni delle prospettive di medio-lungo termine.

La globalizzazione accresce questa necessità di migliorare il meccanismo di mercato, se non altro perché essa travolge comunque i confini nazionali dei commerci e delle produzioni: serve allora che le regole e le informazioni che permeano i mercati nazionali abbiano un sufficiente grado di omogeneità e non si crei una sorta di via di mezzo inefficace e distorsiva fra una disordinata e artificiosa frammentazione dei mercati e la tendenza ineluttabile alla loro globalizzazione, che il protezionismo può solo rallentare creando inefficienze e diminuendo la produzione, l'occupazione e la crescita globali.

3.1 Un caso speciale di agenzie indipendenti: le banche centrali

Economisti, giuristi e politologi hanno molto pensato e scritto sulle agenzie indipendenti e il loro ruolo, da diversi punti di vista. Il caso più importante e studiato, soprattutto dagli economisti, è senz'altro quello delle banche centrali. L'indipendenza delle banche centrali è da tempo un elemento cruciale, sia nella teoria della politica monetaria, sia nell'esperienza concreta e nel dibattito istituzionale. La teoria lo considera un requisito necessario per l'efficacia delle decisioni con cui le banche centrali controllano l'inflazione: le banche centrali indipendenti possono fare annunci più credibili di politiche per la stabilità dei prezzi; un annuncio credibile si traduce più facilmente in realtà, perché chi ha influenza sui vari prezzi dell'economia ne tiene conto e mantiene, di fatto, più stabili i prezzi. Nel concreto le banche centrali rivendicano ormai tutte l'indipendenza, che si traduce in una serie di disposizioni che caratterizzano il loro statuto e, più in generale, le modalità con cui si svolge la politica monetaria. In realtà queste disposizioni e queste modalità differiscono da paese a paese e il grado di indipendenza delle varie banche centrali può essere variamente misurato e giudicato da chi lo analizza. L'analisi si basa su dati oggettivi, come a esempio l'autonomia con cui è demandata alla banca centrale la decisione sul costo di rifinanziamento a breve delle banche e sull'uso degli altri strumenti di politica monetaria; ma il giudizio può essere anche soggettivo e dipendere da fattori non misurabili come, addirittura, la reputazione personale, culturale, politica dei banchieri centrali. Sono comunque importanti i modi con cui è formulato l'obiettivo affidato alla banca centrale, i criteri di nomina e revoca dei suoi dirigenti, i loro rapporti con gli organi politici, il modo con cui sono tenuti a rispondere dei loro risultati.

Tradizionalmente, anche per la difficoltà tecnica di interferire con le loro decisioni, le banche centrali sono considerate agenzie notevolmente indipendenti. Ai fini di un di-

scorso più generale sulla governance economica globale, la questione presenta in questa fase della crisi internazionale, almeno tre aspetti rilevanti.

Il primo consiste nel fatto che la crisi ha obiettivamente messo in difficoltà l'indipendenza delle maggiori banche centrali. La necessità di fornire finanziamenti e stimolo all'economia illiquida e depressa ha portato le politiche monetarie ad andare oltre il loro compito tradizionale di fornire liquidità nel breve periodo a banche e mercati. I loro finanziamenti si sono estesi a scadenze più lunghe e sono serviti a "salvare" non solo le banche ma anche le finanze pubbliche arrivate sulla soglia del fallimento. Questi finanziamenti hanno avuto in garanzia titoli di qualità sempre più scadente e hanno enormemente aumentato la dimensione del bilancio delle banche centrali. Pur rimanendo impegnate a mantenere stabile il livello generale dei prezzi, la stabilità dei sistemi bancari e dei mercati finanziari è diventato il compito quotidiano e di fatto più importante delle banche centrali. Tale compito non risulta da un mandato altrettanto preciso e trasparente di quello di controllare l'inflazione; inoltre gli interventi di emergenza per il salvataggio degli intermediari, dei mercati, delle finanze pubbliche, hanno ineludibili ragioni politiche e sono forzatamente decisi in un dialogo con la politica che influenza entrambi i dialoganti. In queste condizioni è difficile considerare intatta l'indipendenza delle banche centrali o, comunque, dargli un significato identico a prima. Nel caso della banca centrale USA, in particolare, il supporto che ha accordato persino al salvataggio di imprese automobilistiche, l'insistenza con cui continua a voler "stimolare" l'economia, i massicci interventi in acquisto di titoli del Tesoro a lungo termine, fanno sospettare a molti un asservimento della politica monetaria alle urgenze di breve termine della politica, senza escludere persino l'attenzione alle scadenze elettorali.

Non solo: poiché durante la crisi l'inflazione non appare come un pericolo, e la sovrabbondanza di liquidità del sistema tende a ristagnare e a non far pressione sulla domanda di beni e servizi e sui loro prezzi, rischia di diffondersi nell'opinione pubblica l'idea che non c'è ragione di non stampar moneta e che sia la politica a dover decidere quanta stamparne, per assicurare i salvataggi e "la ripresa". Si trascura il fatto che i salvataggi scoraggiano riforme strutturali e l'adozione di atteggiamenti più prudenti da parte dei mercati e dei governi e che lo stimolo monetario può far ben poco per far riprendere un'economia che ha bisogno di profonde trasformazioni e di una nuova governance globale. L'indipendenza delle banche centrali viene vista come un ostacolo all'utilizzo pieno del tampone monetario, quello più immediato e facile per rimediare almeno ai sintomi delle ferite della crisi. È una deriva molto pericolosa, soprattutto se queste convinzioni si diffondono fra i cittadini che dovrebbero supportare il ruolo delle banche centrali in difesa della sicurezza e del potere d'acquisto dei loro redditi e risparmi. Inoltre, essendo le banche centrali l'esempio più importante di agenzie indipendenti, la loro politicizzazione può diventare la tomba di qualunque tentativo di usare più diffusamente il metodo delle agenzie, anche ai fini di una cooperazione internazionale più efficace. Si rischia anzi di favorire guerre fra le monete cavalcate dalla faziosità politica di corto termine e dietro alle quali crescono sentimenti e risentimenti nazionalistici.

La seconda ragione per cui la questione dell'indipendenza delle banche centrali è di speciale rilevanza, per il dibattito attuale sulla governance globale, riguarda la BCE, che ha caratteristiche di indipendenza statutaria particolarmente accentuate ed esaltate dal fatto che, poiché non ha un potente governo europeo alle spalle, vengono quasi

a mancare i nemici politici della sua indipendenza. La BCE è l'unica banca centrale insieme sovranazionale e federale ed è l'esempio più autentico e compiuto di agenzia indipendente sovranazionale. Una sorta di eccezione che può servire da modello per l'uso del "metodo delle agenzie" in altri campi e in altre regioni della governance economica internazionale.

È questo un aspetto della BCE che merita più considerazione di quanta ne riceve solitamente. La BCE non è solo la banca centrale della moneta unica, non è solo uno strumento per regolare la quantità e la qualità dei mezzi di pagamento nell'area dove circola l'euro: è anche lo strumento istituzionale con cui i paesi europei si sono impegnati credibilmente, primo, a fare tutti la stessa politica monetaria e, secondo, a farla in un certo modo, con una particolare attenzione alla stabilità e al controllo dell'inflazione. La BCE è l'istituzione attraverso la quale i governi europei hanno rinunciato credibilmente a tentare di usare la svalutazione del cambio per risolvere i loro problemi di competitività internazionale, con le conseguenze di disordine inflattivo e speculativo che hanno sperimentato e hanno deciso di non più subire. È l'istituzione con cui i paesi europei si sono auto-impediti di favorire l'indisciplina delle loro finanze pubbliche come succede quando consentono il finanziamento monetario dei deficit dei governi. Infatti, i governi hanno scritto nello statuto della BCE la proibizione di fare prestiti ai governi. Non c'è esempio più limpido dell'espressione "legarsi le mani", con cui si suole indicare il compito che agenzie indipendenti, di diverso tipo e in diversi settori, possono svolgere a favore della credibilità e dell'efficacia delle politiche economiche.

Se la BCE e la sua indipendenza hanno questo significato così pregnante ed esemplare, è ancor più preoccupante se si indeboliscono sotto i colpi della crisi che l'economia e la finanza stanno attraversando. L'indebolimento è addirittura solo un rischio minore visto che la crisi ha portato non pochi a mettere in dubbio la stessa opportunità di mantenere in vita l'euro e molti a considerarlo, a ragione o a torto, in pericolo di vita. Altro che indipendenza e sovranazionalità della BCE: secondo alcuni sarebbe meglio, per la Grecia e per l'Europa tutta, se tornasse la dracma con una banca centrale greca che risponda solo alle esigenze greche; e sarebbe meglio, per la Germania e per l'Europa, se altrettanto succedesse in Germania, per problemi opposti ma per la stessa ragione di fondo: la ri-nazionalizzazione delle politiche monetarie europee. Ogni paese potrebbe ritenere ciò opportuno e approfittarne per mettere la propria banca centrale sotto l'influenza politica del proprio governo. Sarebbe la negazione dell'impegno comunitario assunto con l'introduzione dell'euro: non si usano le monete per sanare squilibri e inefficienze reali. Viceversa: riaffermare proprio adesso, con forza, l'impegno all'unità monetaria europea e all'indipendenza della BCE significa promettere più credibilmente ai mercati e ai cittadini che verrà fatta l'attività politica necessaria per realizzare le riforme strutturali per correggere squilibri e inefficienze: riforme dei settori privati, delle pubbliche amministrazioni e dei rapporti fra Stato e mercato, fra pubblico e privato. L'euro e la BCE indipendente significano il rifiuto credibile della droga monetaria per nascondere e rinviare problemi reali. Naturalmente non manca chi approva l'uso delle droghe, anche al di là dell'utilizzo, strettamente limitato nelle dosi e nel tempo, che ne suggerisce a volte la medicina. Ma chi è di questa opinione non deve nascondersela dietro discorsi meno chiari ma tali da indebolire l'euro e l'indipendenza della BCE.

Il terzo motivo che rende oggi cruciale, per la governance economica internazionale, la questione del ruolo delle banche centrali, riguarda gli insegnamenti della crisi in corso

circa i loro obiettivi. Innanzitutto la globalizzazione li rende non perseguibili efficacemente senza concertazione. Le principali monete del mondo, per quanto riguarda sia la quantità di liquidità che con esse viene creata che i tassi di interesse controllati dalle rispettive banche centrali, non possono non addivenire a forme di coordinamento. Non ha più alcun senso pensare che la flessibilità dei cambi "isoli" le aree monetarie e dia a ciascuna di esse la possibilità di perseguire i propri obiettivi senza influenzare le altre e senza riceverne influenze. L'integrazione dei mercati monetari e finanziari mondiali fa sì che, con o senza la mediazione di variazione dei cambi, le principali politiche monetarie si influenzino reciprocamente e, in un certo senso, giochino a chi riesce a dominare le altre. Per ora è stata la politica del dollaro a dominare, in modi opachi, in parte inconsapevoli, non ufficialmente riconosciuti; è necessario passare al coordinamento, che è anche l'unico vero modo per ottenere cambi durevolmente più stabili. Il coordinamento implica la condivisione degli obiettivi. E, in proposito, la crisi ha un altro insegnamento: non è più opportuno limitarsi a mirare alla stabilità dei prezzi, anche se lo si fa, come va fatto, coordinandosi e guardando anche all'inflazione del mondo intero.

Le politiche monetarie si sono rivelate fra le cause di crisi di instabilità finanziaria, di illiquidità e di insolvenza, quando non si sono comportate prudentemente e hanno alimentato eccessi di indebitamento e bolle speculative degli andamenti dei prezzi di attività mobiliari e immobiliari; le politiche monetarie, nello stesso tempo, si sono dimostrate indispensabile strumento per gestire e curare quelle stesse crisi che, a volte, hanno contribuito a causare. Non solo: si è compreso che le politiche di vigilanza e regolazione dei mercati finanziari sono molto complementari con le politiche monetarie, vanno esercitate in parte insieme e le banche centrali devono contribuire a formularle e a implementarle. Sia in USA che nell'area dell'euro sono state create nuove autorità di vigilanza sui cosiddetti "rischi sistemici" e su queste autorità alle banche centrali è stata conferita molta influenza.

Da ormai più di tre anni le principali politiche monetarie, anche quando vogliono sembrare concentrate sul controllo dell'inflazione, sono occupate soprattutto a perseguire la stabilità finanziaria, aiutando le banche e molti debitori pubblici e privati a fronteggiare le difficoltà della crisi. Per ora possono dire di non averlo fatto sacrificando l'obiettivo della stabilità dei prezzi: in una fase di diffusa crisi della produzione e dell'occupazione, dei redditi e della domanda di beni e servizi, l'inflazione può non essere un problema. Ma proprio quando, per lunghi periodi, le politiche delle banche centrali non si possono giudicare guardando ai risultati in termini di inflazione, occorre che siano chiari i termini con cui esse inseguono altri obiettivi. Altrimenti le loro decisioni possono apparire arbitrarie e non rispondenti ai limiti del mandato che, come agenzie indipendenti, hanno ricevuto.

Fra le caratteristiche della governance economica globale deve dunque esservi una formulazione degli obiettivi delle banche centrali che (a) ne riconosca l'interdipendenza globale e dunque la necessità di venire formulati con indicatori globali; (b) affianchi al perseguimento della stabilità dei prezzi una chiara esplicitazione degli obiettivi di stabilità finanziaria, cioè di prevenzione e controllo delle crisi di illiquidità e di insolvenza, che in effetti, comunque, esse perseguono. Quanto all'obiettivo della crescita economica reale, sarebbe opportuno chiarire anche dove non è chiaro, come nel caso statunitense, che le politiche monetarie non debbono perseguirlo se non indirettamente, cioè assicurando alla crescita l'aiuto di una dinamica dei prezzi stabile e prevedibile e di una

sufficiente stabilità finanziaria: per “stimolare” la crescita di breve periodo la politica monetaria non è invece lo strumento appropriato e il suo uso può essere destabilizzante e controproducente.

La questione del coinvolgimento delle banche centrali nelle politiche per la stabilità finanziaria è stata molto dibattuta nei decenni scorsi. Ci sono state anche improvvise riforme in senso opposto: la principale è stata quella realizzata nel 1997 dal governo di Tony Blair, appena insediato, che ha concentrato le responsabilità di regolazione e vigilanza nella Financial Service Authority, depotenziando la banca centrale inglese. L'esperienza della crisi, che è stata più grave proprio nei paesi dove la banca centrale era meno coinvolta nelle politiche di stabilità, ha fatto riflettere e cambiare le idee, nel Regno Unito e altrove, su questo aspetto della governance economica. Alle banche centrali sono oggi riconosciuti quasi dovunque poteri e responsabilità in materia di vigilanza prudenziale sui rischi finanziari, soprattutto sui cosiddetti “rischi sistemici”, che riguardano le interazioni fra l'insieme degli intermediari e dei mercati, più che la loro situazione individuale. La politica monetaria diventa così parte di un insieme di “politiche macro-prudenziali” tese a prevenire il formarsi di eccessi di indebitamento e di incroci di rischi che minacciano la stabilità finanziaria e, per suo tramite, quella macroeconomica più in generale.

Nell'allargare e precisare meglio gli obiettivi delle banche centrali, estendendoli esplicitamente anche al delicato tema della stabilità finanziaria, dove vengono facilmente coinvolti robusti e invadenti interessi speciali, politici e privati, diventa ancor più importante presidiare la loro indipendenza. Anche da questo punto di vista la concertazione globale può aiutare, come la concertazione europea aiuta l'indipendenza della BCE. In una sede sovranazionale dove concertano le loro politiche, tenendo conto delle reciproche interazioni e degli interessi collettivi globali, le banche centrali hanno anche modo di supportare reciprocamente la propria indipendenza dalle pressioni di interessi speciali e nazionali. Quando scavalca i confini delle sovranità nazionali, la formulazione delle politiche col “metodo delle agenzie indipendenti” finisce per auto-realizzare e garantire, almeno in parte, la loro indipendenza.

4. Il ruolo del WTO nel corso della crisi economico-finanziaria globale

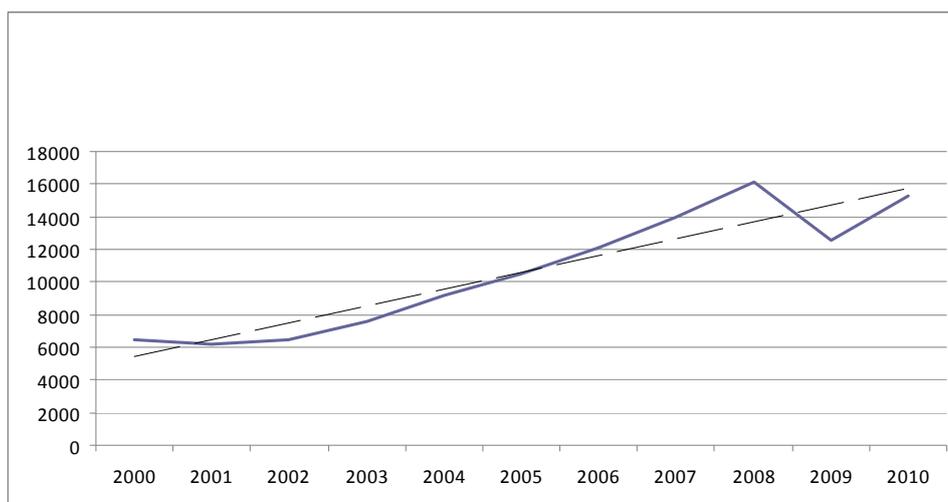
Nei paragrafi precedenti si è solo fatto cenno al ruolo che il WTO è chiamato a svolgere nella costruzione della nuova governance economica mondiale. Tale ruolo merita adesso di essere analizzato con attenzione.

Dopo la profonda caduta registrata nel 2009 a seguito della crisi economico-finanziaria internazionale, nel 2010 il commercio mondiale ha registrato un aumento che ha superato anche le più ottimistiche aspettative, riportando gli scambi ai livelli del 2008 (si veda figura 1).

Secondo tutti gli osservatori, il rimbalzo del commercio internazionale è stato determinante per la ripresa dell'economia mondiale. La produzione nei paesi avanzati è stata trainata dalla domanda proveniente dai paesi emergenti, sempre più rilevante sulla domanda mondiale complessiva. Per via delle caratteristiche strutturali delle proprie economie, la maggior parte dei paesi in via di sviluppo (PVS) ha registrato solo delle

modeste cadute della domanda interna, contribuendo così alla ripresa del ciclo economico mondiale. Questo evidentemente è stato possibile grazie al mantenimento di un sistema di scambi internazionali aperti e a un ricorso assai limitato a misure protezionistiche da parte di quasi tutti i paesi, che ha garantito la trasmissione della domanda da un'area all'altra.

Figura 1 - Esportazioni mondiali (mld dollari correnti)



Nota: la linea continua rappresenta i valori effettivi delle esportazioni, la linea tratteggiata il valore di tendenza.

Fonte: elaborazione su dati WTO

Si è trattato di un risultato tutt'altro che scontato, dato che già nel 2009, all'apice della crisi mondiale, il ricorso a misure protezionistiche risultava in crescita, sebbene fortunatamente piuttosto limitato e concentrato in alcuni paesi e settori. Nel corso del 2010 sui mercati internazionali, nonostante la decisa ripresa degli scambi tra paesi, sono perdurate diverse fonti di instabilità (una crescita economica disomogenea, elevati tassi di disoccupazione in alcuni paesi, persistenti squilibri nelle partite correnti, tensioni sui debiti sovrani e sui prezzi delle materie prime) che avrebbero potuto re-innescare nuovi meccanismi protezionistici. L'evidenza disponibile però mostra che questo generalmente non è avvenuto: il ricorso alle misure d'emergenza è complessivamente diminuito, e i paesi che hanno preso provvedimenti restrittivi non hanno infranto gli accordi in vigore, sfruttando i margini di manovra esistenti.

In realtà, i paesi sviluppati, hanno solitamente utilizzato misure di protezione indirette, come, ad esempio, forme di sostegno pubblico ai produttori nazionali e interventi di regolazione dei mercati interni, con potenziali effetti di discriminazione delle importazioni, difficilmente identificabili e contrastabili con le procedure previste dal WTO. I paesi in via di sviluppo hanno fatto un più ampio uso di misure di protezione temporanee permesse dal WTO, quali a esempio provvedimenti anti-dumping e attivazione di clausole di salvaguardia, in particolare nei confronti di altri paesi in via di sviluppo al punto da far parlare di un protezionismo di tipo Sud-Sud. Complessivamente però anche nel 2010 non si può certo parlare di un ritorno al protezionismo: il numero di nuove misure tem-

poranee di difesa commerciale implementate ha continuato a contrarsi, e tale dinamica è proseguita anche nei primi mesi del 2011.

Nell'ottenere questo risultato, un merito va riconosciuto al WTO, che secondo molti osservatori ha funzionato come vigilante degli scambi mondiali e deterrente al protezionismo meglio di quanto ci si potesse aspettare. Come già ricordato nel Rapporto di scenario, *L'evoluzione della governance economica alla luce della crisi e l'impatto sulle relazioni internazionali*³⁷, il WTO presenta alcune caratteristiche che lo differenziano in modo sostanziale da altre istituzioni internazionali con un ruolo di coordinamento e di governance del sistema degli scambi mondiali, che hanno permesso a questa istituzione di mantenere una notevole autorevolezza ed efficacia in un contesto difficile, deteriorato soprattutto "per colpa" dei paesi avanzati. Il WTO è un'organizzazione puramente intergovernativa e completamente multilaterale, costantemente propensa a deliberazioni consensuali. L'integrale multilateralità e la ricerca di unanimità frenano 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. Dunque se il WTO, per voce del suo direttore generale Pascal Lamy, raccomanda ripetutamente di astenersi dal ricorso a misure protezionistiche nel corso della crisi mondiale, perché queste possono solo esacerbarla, la sensazione è che stia parlando a nome dell'intera comunità mondiale, e non di un gruppo di paesi portatore di interessi particolari.

4.1 Il funzionamento, la riforma e l'ultimo round negoziale

Ulteriore caratteristica importante nel funzionamento della governance degli scambi mondiali attuata attraverso il WTO è che si tratta di un'istituzione molto flessibile e adatta ad assecondare le mutevoli esigenze dell'integrazione globale. A fronte di questa flessibilità, per mantenere l'efficacia delle regole sottoscritte, il WTO ha una procedura per assistere l'implementazione e il rispetto degli accordi raggiunti, un sistema negoziale, arbitrale, giudiziario che viene ritenuto senza pari nel panorama dei regimi multilaterali e delle istituzioni internazionali e che ha mostrato per oltre 15 anni la propria efficacia. Anche in questo senso la cooperazione del WTO trova un modo per saltare costruttivamente il tipico problema di altri accordi sovranazionali privi di poteri di enforcement.

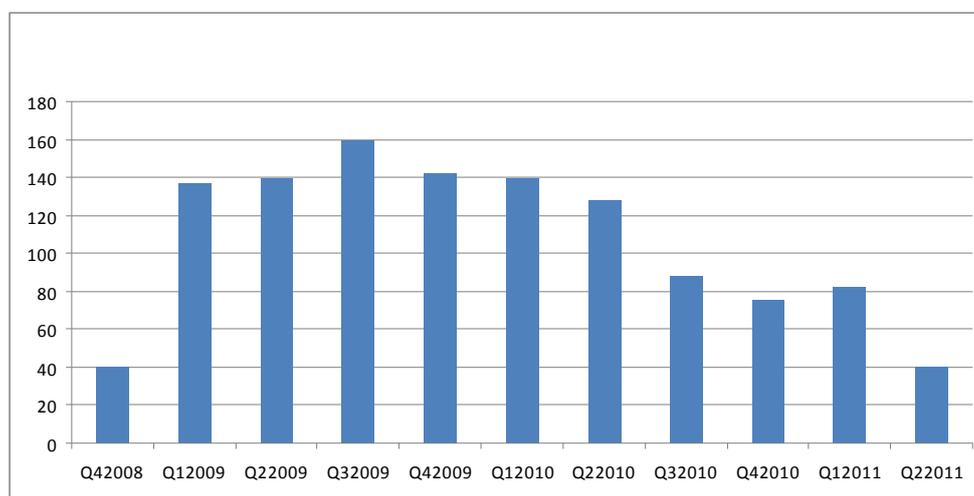
Il WTO si presta a essere un contenitore di accordi fra gruppi più o meno ampi di paesi. Esso, infatti, si occupa principalmente dell'implementazione di tre accordi di scambio tra paesi, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), GATS (General Agreement on Trade in Services) e TRIPs (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights) sottoscritti da tutti i membri dell'organizzazione. Molti accordi si svolgono però anche al di fuori del WTO (sebbene i paesi membri che firmano altri accordi debbano rispettare una serie di regole) e alcuni hanno natura bilaterale o "plurilaterale", cioè non vincolano tutti i membri dell'organizzazione. Negli anni recenti il numero di accordi bilaterali e plurilaterali è cresciuto rapidamente, in parte per via delle difficoltà che stanno incontrando i negoziati multilaterali in sede WTO, ma anche per coprire attraverso questi trattati aspetti al di fuori dei negoziati multilaterali. All'inizio del 2011 il numero degli accordi in vigore notificati al WTO era arrivato a 489, gran parte dei quali rappresentata da aree di libero scambio. Sta però anche crescendo rapidamente il numero di accordi bilaterali tra paesi che riguardano gli investimenti diretti esteri (i cosiddetti accordi BITS, Bilateral Investment Treaties), e regole sugli investimenti diretti vengono spesso incluse anche

in accordi bilaterali di libero scambio. L'ambito degli Investimenti diretti esteri (IDE) è stato escluso dall'agenda dei negoziati in corso (su richiesta soprattutto dei PVS) e questa materia è attualmente priva di un sistema di governance multilaterale. Ma il peso e il rischio dell'assenza di regole per la forma di internazionalizzazione che ha visto la dinamica più sostenuta nel decennio passato ha spinto i paesi a cercare accordi bilaterali volti soprattutto alla tutela degli investitori. La maggior parte degli accordi, infatti, non si occupa tanto di liberalizzare l'accesso degli IDE, quanto di garantire la protezione delle imprese investitrici. La presenza di regole e tutele è un forte stimolo alla decisione di investimento in un paese estero, dato che riduce fortemente il rischio assunto dall'investitore.

La tendenza a siglare accordi preferenziali sembra essere stata accentuata da un "effetto competizione" tra paesi per aumentare le proprie quote sui mercati internazionali, e il timore da parte dei paesi esclusi dagli accordi esistenti di risultare penalizzati da una minore partecipazione agli scambi internazionali. Nonostante da alcuni anni sia in vigore in ambito WTO un meccanismo di comunicazione e trasparenza per cercare di conciliare gli accordi bilaterali e regionali con quelli multilaterali, rimangono validi i timori che lo spostamento degli scambi mondiali verso un sistema di accordi preferenziali incrociati e sovrapposti porti a un aumento della complessità dei meccanismi commerciali e a una distorsione degli scambi, a scapito soprattutto dei paesi più piccoli e marginali. I dati attualmente a disposizione evidenziano però come, nonostante il proliferare di accordi, negli ultimi anni non si sia registrato un sensibile incremento del livello di introversione regionale degli scambi commerciali dei paesi che hanno firmato questi accordi. Qualche lieve segnale di preoccupazione potrebbe derivare dalla sola area asiatica, che negli ultimi anni è stata la più dinamica nel dar vita ad accordi preferenziali.

Un'altra manifestazione della flessibilità del WTO sono le eccezioni previste all'applicazione delle regole sulle restrizioni agli scambi, eccezioni che valgono soprattutto nei momenti di crisi e tensioni economiche, che hanno trovato applicazione negli ultimi due o tre anni, consentendo ai paesi dei margini di manovra politicamente indispensabili in presenza di shock interni ed esterni particolarmente accentuati. Evidentemente il rischio di un sistema di regole che permette diverse eccezioni è l'abuso nel ricorso a queste ultime, che porterebbe all'inaffidabilità dell'intero meccanismo. Infatti, nonostante gli apprezzamenti registrati per il ruolo del WTO nel contenere le misure protezionistiche e disciplinare il comportamento dei paesi nell'ambito di un sistema di regole condivise, alcuni dubbi sono stati sollevati sulla reale efficacia dell'azione del WTO nel contesto mondiale attuale. Innanzitutto, vi è qualche incertezza sulla temporaneità delle misure "eccezionali" adottate durante la crisi e sulla reale volontà e capacità dei governi di rimuoverle. Difatti se da una parte le eccezioni concesse dal sistema di regole del WTO sembrerebbero aver aiutato a prevenire maggiori misure protezionistiche dall'altra, potrebbero assumere caratteristiche stabili inducendo distorsioni nei flussi commerciali. In secondo luogo, secondo alcuni osservatori, molte delle misure adottate dai governi, sebbene non abbiano infranto le regole in vigore, rappresentano in realtà un "protezionismo strisciante", perché anche se non innalzano barriere protezionistiche di tipo classico ai flussi commerciali introducono pesanti distorsioni alla concorrenza internazionale tra paesi, cercando di favorire le imprese nazionali a scapito di quelle estere³⁸ (si vedano figure 2 e 3).

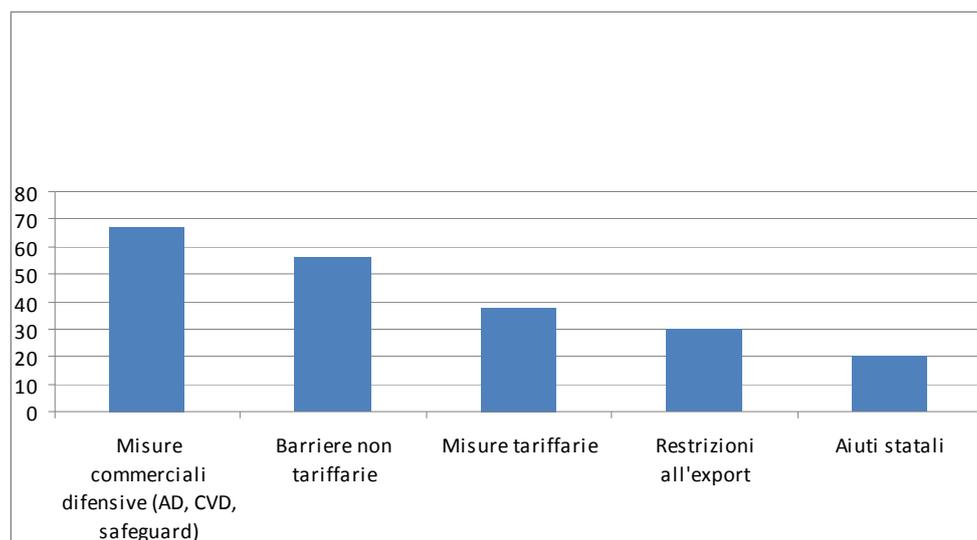
Figura 2 - Numero di misure protezionistiche implementate



Nota: Le misure protezionistiche temporanee considerate comprendono: antidumping (AD), global safeguards (SG), China-specific transitional safeguard (CSG) measures, e countervailing duties (CVD).

Fonte: elaborazioni ICE su dati Banca Mondiale. <http://data.worldbank.org/data-catalog/temporary-trade-barriers-database>.

Figura 3 - Misure di protezione messe in atto più frequentemente negli ultimi 12 mesi (ott. 2010 – ott. 2011)



Fonte: Global Trade Alert, <http://www.globaltradealert.org>.

Più in generale, dubbi sull'efficace funzionamento del WTO sono sorti perché il sistema degli scambi mondiali continua a cambiare molto velocemente, più di quanto riescano a fare le istituzioni internazionali. Sebbene il WTO sia un'organizzazione giovane ri-

spetto alla maggior parte delle istituzioni internazionali e quindi la sua organizzazione già in parte rifletta un ordine mondiale post-guerra fredda³⁹, la rapida crescita dei paesi emergenti, l'ampliarsi dell'interdipendenza tra paesi a settori e ambiti fino a poco tempo fa di esclusiva competenza nazionale, la velocità di trasmissione di shock e di politiche economiche da un paese all'altro hanno reso in soli quindici anni il funzionamento del WTO in parte obsoleto. La risposta a queste critiche e a questi problemi richiederebbe alcune modifiche al funzionamento del sistema WTO per mantenere la governance del commercio internazionale allineata con i cambiamenti del sistema. Questo non significa che siano necessari cambiamenti di fondo nel WTO che, come detto permette lo sviluppo di iniziative di concertazione di tipo diverso e assicura comunque una regia flessibile nelle modalità e nei perimetri di azione, ma un suo "aggiornamento" rispetto agli assetti attuali.

Alcuni punti sono al centro del dibattito sulla riforma del WTO, posti anche nell'agenda del round negoziale attualmente in corso. Innanzitutto, è il caso di rendere meno flessibile il sistema e di ridurre la possibilità di ricorso alle eccezioni? Secondo alcuni osservatori, sarebbe opportuno che il meccanismo di controllo fosse rinforzato, con possibilità di intervento autonomo del WTO, e un monitoraggio più pressante dei dazi e delle tariffe protettive, 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. Tuttavia, sebbene un maggiore monitoraggio potrebbe ridurre il rischio di fiammate protezionistiche, quanto questo stretto controllo sia desiderabile non è ovvio, perché ciò che ha tenuto in vita, nonostante le molte imperfezioni e i momenti di grave crisi, il sistema di regole del commercio mondiale dalla sua nascita negli anni '40 è proprio l'elevato grado di flessibilità e il meccanismo di funzionamento non sovranazionale, che ha permesso ai paesi di cedere una quota assai limitata di sovranità a questa istituzione.

Un secondo ambito di riforma assai dibattuto riguarda l'estensione delle regole del WTO. Dal momento che la globalizzazione ha portato a un'interdipendenza tra paesi anche in questioni considerate di solito lontane dal commercio internazionale, occorre estendere le competenze del WTO? E a quali ambiti? Le politiche interne agli stati dovrebbero essere soggette alle regole WTO se modificano e distorcono gli scambi tra paesi, come si è visto per esempio recentemente in occasione degli interventi governativi a sostegno delle imprese nazionali durante la crisi? Occorre definire degli standard internazionali (ad esempio, in materia di protezione ambientale, dei lavoratori, dei consumatori) per consentire e favorire il commercio internazionale tra paesi? La questione è dibattuta da anni, senza raggiungere un punto conclusivo. L'estensione delle competenze del WTO e una maggiore armonizzazione delle regole di funzionamento di alcuni settori potrebbe senz'altro favorire gli scambi internazionali, ma anche questa possibilità si scontra con la difficoltà di definire un sistema di regole condivise per questioni ancora considerate "interne" e con la resistenza di molti paesi ad accettare regole viste come inadatte al proprio livello di sviluppo. Per il momento dunque le competenze del WTO rimangono strettamente legate alle questioni più direttamente legate al commercio tra paesi, mentre l'estensione delle regole sugli scambi sta avvenendo ma non in ambito multilaterale, quanto piuttosto attraverso accordi bilaterali tra paesi, rendendo più semplice il raggiungimento di compromessi.

Le difficoltà nell'avanzare un progetto di riforma vengono anche dalle diversità tuttora esistenti tra i paesi membri del WTO. I 153 paesi membri del WTO comprendono oltre a tutte le economie più avanzate, anche un numero elevato di paesi emergenti, di paesi in transizione, di paesi in via di sviluppo e di paesi meno sviluppati. Questa eterogeneità dei membri dal punto di vista dell'effettivo livello di sviluppo, della capacità di accedere ai mercati internazionali, della capacità negoziale rende decisamente complessa l'applicazione rigida di regole universali e il raggiungimento di accordi che soddisfino tutti.

Le regole del WTO prevedono tra l'altro che a seconda dello status del paese membro, a questo possano essere applicate condizioni diverse. Lo status di un paese è auto-dichiarato dal paese stesso al momento del suo ingresso nell'organizzazione, e deve essere riconosciuto dagli altri membri. Questo in passato ha occasionalmente dato luogo a problemi, quando per esempio un paese continuava ad auto-definirsi in via di sviluppo (potendo avere in questo modo l'esenzione dalla reciprocità in alcuni negoziati, oppure la possibilità di utilizzare alcuni tipi di sussidi) mentre gli altri paesi membri, sulla base del livello di reddito pro capite raggiunto richiedevano una modifica di status.

Più recentemente, l'ingresso nel WTO di una serie di paesi in transizione verso un sistema a economia di mercato ha riproposto la questione della definizione dello status di un membro WTO. Le regole generali dell'organizzazione si applicano al funzionamento di normali economie di mercato, ma dal momento che un certo numero di membri recenti non ha in tutti i settori mercati regolarmente funzionanti, sono state previste regole particolari per questi casi, per facilitare la loro partecipazione al commercio internazionale. Un caso particolarmente rilevante è quello della Cina, in cui la presenza dello stato era preponderante in molti settori al momento del suo ingresso nel WTO nel 2001 (e in parte lo è ancora), portando a meccanismi allocativi e di formazione dei prezzi molto diversi da quelli delle economie avanzate di mercato.

Nel protocollo di adesione della Cina al WTO si prevedeva che fino al 2016 il paese potesse essere considerato una "non-market economy". Questa situazione ha delle implicazioni per l'applicazione delle misure anti-dumping, poiché i casi di dumping (ovvero di prezzi di vendita sui mercati esteri illegittimamente bassi) vengono definiti in modo diverso se vi sono "market economy conditions" oppure no. Nel caso di "non-market economy", le condizioni di dumping si definiscono sulla base del confronto con i prezzi di paesi terzi, mentre per una "market economy" il confronto è con i costi interni. La Cina vorrebbe essere riconosciuta come una "market economy", perché questo la favorirebbe indubbiamente nelle molte dispute su possibili casi di dumping che ha in corso con altri membri del WTO (circa una quarantina di casi sono stati avanzati solo negli ultimi mesi), dal momento che il confronto dei suoi prezzi con quelli di altri paesi, soprattutto più avanzati, fa risultare la sua concorrenza come "sleale". Ma sebbene già 97 membri del WTO abbiano riconosciuto alla Cina lo status di "market economy", questo non è stato fatto da alcuni dei principali partner cinesi, in particolare Unione Europea, USA, Giappone e India. L'Unione Europea anche in un summit recente con la Cina tenutosi nel maggio 2011 non ha voluto concedere questo riconoscimento, e forse lo farà solo nei termini previsti dall'accordo di adesione, ovvero nel 2016.

Anche questa questione dunque della definizione dello status dei paesi membri, in un contesto internazionale in rapida evoluzione sembrerebbe richiedere regole nuove per ridurre i possibili contenziosi e le tensioni tra paesi. Ma numerosissimi sono gli ulteriori

ambiti di riforma che vengono discussi, mano a mano che l'internazionalizzazione dei sistemi economici si estende. Tuttavia, qualsiasi ipotesi di riforma del sistema di regole e degli ambiti di competenza del WTO dovrebbe passare prima attraverso una riforma del sistema decisionale dell'istituzione stessa, per esempio abbandonando il principio dell'unanimità decisionale e della ricerca del consenso tra tutti i membri. Questi meccanismi hanno funzionato (con fatica) perché il WTO si focalizza sull'"integrazione negativa", ovvero cerca di rimuovere gli ostacoli esistenti all'integrazione, ma l'istituzione come è attualmente strutturata non ha la possibilità di promuovere attivamente standard più elevati o regole più rigide, come alcuni paesi vorrebbero, dal momento che trovare il consenso di 153 paesi su standard comuni è di fatto impossibile. Molte delle riforme proposte però porterebbero il WTO verso una struttura meno flessibile e più dirigista e centralizzata, e forse anche meno strettamente multilaterale in tutti gli ambiti. Dunque l'istituzione si trova davanti a un difficile trade-off tra una più efficiente capacità decisionale e di controllo e una minore rappresentatività dell'interesse di tutti i paesi, con il rischio di una perdita di riconoscimento da parte di molti importanti attori mondiali.

La necessità di alcune riforme del sistema WTO emerge anche osservando la situazione dei negoziati nell'ambito della Doha Development Agenda (o Doha Round), che proseguono da oramai 10 anni senza il raggiungimento di un accordo, e che sono da circa tre anni in una situazione di stallo. Tutte le stime concordano sul fatto che il raggiungimento di un accordo dovrebbe avere degli effetti molto positivi sull'economia mondiale, con un significativo aumento del PIL in quasi tutti i paesi (di circa un quarto di punto percentuale in media) e un ancora maggiore aumento delle esportazioni, che sarebbero estremamente utili nella attuale difficile fase congiunturale. Nello stesso modo, i costi di un fallimento definitivo del negoziato sono previsti essere molto alti, soprattutto se questo comportasse un aumento generalizzato dei livelli di protezione adottati da tutti i paesi. Nonostante queste previsioni siano note, non sono state sufficienti per portare a una conclusione dei negoziati.

Le spinte alla cooperazione createsi nel clima politico mondiale con la crisi economico-finanziaria nell'ambito del G20 e la ripresa degli scambi commerciali nel 2010 avevano favorito il rilancio dei negoziati nell'ambito della Doha Development Agenda. Nei vertici di Seoul e di Davos, di novembre 2010 e gennaio 2011, si era prospettata una "finestra di opportunità" per cercare di chiudere i negoziati durante la Conferenza ministeriale del dicembre 2011, dieci anni dopo il loro inizio. Purtroppo però anche questa possibilità sembra essere sfumata. Infatti, se l'atmosfera e l'intensità dei negoziati sembravano essere senz'altro migliorate, altrettanto non si può dire del contenuto delle trattative, alle cui dichiarazioni di intenti non ha fatto seguito alcun sostanziale progresso.

Su molte questioni permangono notevoli distanze. In particolare, ci sono divergenze tra paesi avanzati e emergenti (soprattutto Cina, India e Brasile), non tanto sul negoziato agricolo, su cui anzi a differenza di quanto avvenuto in passato esistono ampie aree di parziale accordo, quanto sull'accesso al mercato dei prodotti manifatturieri nei paesi emergenti e sulla reciprocità richiesta a questi ultimi. I mercati delle economie emergenti sono sempre più interessanti e rilevanti, ma ancora troppo condizionati da significative barriere che i paesi avanzati vorrebbero vedere ridotte. Ma i paesi emergenti affermano che quanto viene offerto dai paesi avanzati non è sufficiente per compensare una riduzione significativa dei propri dazi, necessari per proteggere le proprie industrie emergenti, e insistono sul mantenimento di condizioni speciali per i PVS. La mancata

convergenza su specifiche aree negoziali anche in presenza di un accordo su altre impedisce la chiusura del negoziato perché le regole del Doha Round prevedono che non vi sia nessun accordo se non si è d'accordo su tutto (il principio del "single undertaking"). Inoltre, dal momento che perché l'accordo sia siglato è richiesto il consenso di tutti i membri del WTO, il raggiungimento di un compromesso finale accettabile per tutti risulta molto difficile.

Gli incontri susseguiti a Ginevra, nei primi mesi del 2011 si sono mostrati spesso inutili, al punto da apparire chiaro che essendo buona parte del lavoro "tecnico" già stata completata, non resti che trovare la disponibilità politica al raggiungimento di un compromesso. Un'intesa può essere alla portata dei negoziatori solo attraverso una forte assunzione di responsabilità politica da parte dei capi di stato e di governo.

Le comuni preoccupazioni dei governi e dei principali analisti sulla necessità di salvare l'istituzione WTO dal possibile nuovo stallo in cui rischierebbe di cadere il Doha Round, sembrerebbe aver reso sostenibile l'idea di violare il principio del "single undertaking", e di chiudere il negoziato almeno su alcuni temi di particolare rilevanza per i paesi più arretrati in vista della conferenza ministeriale che si terrà a Ginevra nel dicembre 2011, per poter avere sul tavolo almeno qualche risultato concreto. Alcuni economisti, infatti, temono che l'eccessivo protrarsi delle negoziazioni senza il raggiungimento di alcun accordo potrebbe minare la credibilità stessa del WTO, ma altri non sono d'accordo con una visione così pessimistica. In ogni caso, l'accettazione di una proposta "minimalista" per salvare in tempi brevi qualche parte del negoziato non è affatto scontata e anche la selezione di temi "non problematici" potrebbe rivelarsi tutt'altro che semplice. È anche stata avanzata l'idea «che occorra salvare il WTO da Doha», ovvero che per uscire da questo stallo potrebbe essere utile chiudere i negoziati anche senza un accordo, e ripartire completamente da zero su nuove basi. Quest'ipotesi non sembra al momento particolarmente plausibile, dal momento che alcune aree di accordo esistono e gettare via quanto fatto non sarebbe ragionevole. Tuttavia appare chiaro che il Doha Round sembra avviato verso un accordo di basso profilo, contrariamente alle grandi ambizioni che avevano portato a includere nell'agenda negoziale molti temi innovativi. Il disegno del sistema di scambi multilaterali del XXI secolo con ogni probabilità non uscirà dal Doha Round.

4.2 La posizione dell'Unione Europea e dell'Italia sui negoziati

Nonostante i molti problemi da affrontare, la conclusione del Doha Round appare comunque importante, ed è una assoluta priorità per l'Unione Europea, che come principale blocco commerciale mondiale ha fortissimi interessi ad avere mercati internazionali liberi e aperti e un sistema di regole certe, e dovrebbe essere uno dei maggiori beneficiari di una positiva conclusione del round. Complessivamente però l'UE ha avuto difficoltà nell'avanzare forti proposte nel corso del negoziato, dal momento che, sebbene l'UE partecipi come unico interlocutore, le stesse proposte UE sono il risultato di un compromesso interno tra i 27 paesi membri. Dunque nel corso del negoziato la posizione dell'UE è stata in alcuni momenti incerta, e alcuni dei temi particolarmente importanti per l'UE sono stati messi al margine dell'agenda negoziale. Negli ultimi mesi, la situazione si è in parte modificata, e l'UE ha avuto un ruolo maggiormente propositivo, soprattutto nel cercare di favorire un compromesso tra alcune posizioni USA e dei paesi emergenti.

Nei negoziati, uno dei punti di maggiore scontro ha riguardato le pressioni di alcuni paesi avanzati, e in particolare gli USA, per raggiungere una piena armonizzazione degli impegni presi dai paesi avanzati e dai PVS, riducendo le concessioni e le eccezioni fatti ai paesi emergenti e in via di sviluppo. A queste pressioni si sono fortemente opposti i maggiori paesi emergenti, insistendo sulla richiesta di un trattamento differenziato. La posizione dell'UE è stata intermedia tra questi due estremi, richiedendo ai PVS di impegnarsi in liberalizzazioni coraggiose, ma ritenendo che questi paesi debbano avere un certo livello di flessibilità. L'UE ha, infatti, forti interessi in molti mercati dei paesi PVS, ed ha concesso da tempo a molti PVS un trattamento speciale e un accesso privilegiato ai propri mercati. Anche se la proposta di mediazione dell'UE è stata accolta positivamente da molti settori industriali, al momento non ha raggiunto sufficienti consensi per essere adottata come base negoziale.

Nonostante l'UE si sia tradizionalmente mossa a sostegno di un sistema multilaterale di regole sul commercio internazionale, è anche da sempre molto attiva nel mettere in atto un'articolata e organica strategia di politica commerciale bilaterale e regionale, e come per vari paesi questa tendenza è stata accentuata dai problemi negoziali in ambito WTO. Il 2010 si è contraddistinto per la conclusione del trattato commerciale con la Corea del Sud, il primo con un paese asiatico, che potrebbe indicare il crescente interesse strategico dell'UE verso quest'area, storicamente più marginalizzata negli accordi di commerciali europei rispetto altre aree emergenti. Si sono concluse favorevolmente anche le trattative per un accordo di libero commercio con la Colombia e il Perù, mentre proseguono con esiti altalenanti le trattative con l'Asean, la Malesia, l'India e il Canada.

Con riferimento alla specifica posizione dell'Italia, va ricordato che il commercio internazionale riveste un ruolo fondamentale per l'economia italiana, che dunque ha un grande interesse ad avere un sistema di regole internazionali sugli scambi commerciali che sia chiaro e trasparente. Un tale sistema, infatti, favorisce un ordinato svolgimento del commercio internazionale e aiuta soprattutto le imprese di piccole e medie dimensioni (per le quali il raggiungimento dei mercati internazionali è generalmente più problematico) ad avere un maggiore livello di internazionalizzazione. Coerentemente, l'Italia ha più volte espresso il proprio interesse a raggiungere una conclusione positiva dei negoziati del Doha Round e un rafforzamento del ruolo del WTO, per migliorare ulteriormente le possibilità di accesso ai mercati internazionali delle proprie imprese e l'efficienza dei propri mercati interni⁴⁰.

L'interesse italiano si è concentrato soprattutto su alcuni aspetti del negoziato, non sempre però centrali e in alcuni casi controversi. Per esempio, un punto su cui i rappresentanti italiani hanno molto insistito nel corso dei negoziati, anche nei confronti dell'UE perché portasse avanti questa istanza, è quello del riconoscimento delle denominazioni geografiche e d'origine. Si tratta di un tema importante per l'Italia, che ha molti prodotti caratterizzati dalla denominazione geografica particolare, il cui riconoscimento non risulta sufficientemente tutelato all'estero⁴¹. Il riconoscimento internazionale dei prodotti d.o.p. (denominazione di origine protetta) e i.g.p. (indicazione geografica protetta) si ricollega dal punto di vista logico al riconoscimento accordato ai marchi e ai brevetti dal sistema di tutela della proprietà intellettuale garantito dall'accordo

TRIPs, sottoscritto alla fine del precedente round negoziale. Lo stesso accordo TRIPs è stato fonte di molte controversie, ma questo è oramai un accordo pienamente incorporato nel sistema di regole internazionali tutelate dal WTO, mentre la questione delle denominazioni d'origine è ancora molto discussa e non accettata da molti paesi. La tutela di marchi e brevetti è stata accettata perché è vista come un modo per trasferire più facilmente tecnologia e innovazione da un paese all'altro, perché garantisce la protezione degli innovatori, andando quindi incontro – almeno teoricamente – anche agli interessi dei PVS e dei paesi meno innovatori. Al contrario, per definizione il riconoscimento delle denominazioni d'origine non consente alcun trasferimento di tecnologia e conoscenze, e dunque molti paesi sono restii nell'accettare regole restrittive sull'utilizzo di queste particolari denominazioni. Su questo punto, su cui qualsiasi accordo appare ancora molto lontano, si tratta di capire se valga la pena mantenere una posizione molto rigida.

Altra questione molto controversa portata avanti dall'Italia insieme all'UE riguarda le regole sulla concorrenza. Anche su questo gli interessi dell'Italia sono chiari, e ancora una volta appare evidente che è soprattutto il tessuto industriale italiano formato dalle imprese medio-piccole che potrebbe beneficiare in modo particolare da regole eque e trasparenti in questa materia. Tuttavia la questione è fortemente osteggiata soprattutto dai PVS, che in questo ambito, come in altri, si preoccupano di un'eccessiva armonizzazione degli standard a livello internazionale. In linea di principio, l'utilizzo di standard e di regole internazionali è un modo per risolvere il problema di eventuali fallimenti di mercato, e il caso di distorsioni della concorrenza è senz'altro uno di questi. Tuttavia, la desiderabilità della completa armonizzazione delle regole e degli standard a livello internazionale non è affatto ovvia, dal momento che i livelli di sviluppo e il funzionamento dei sistemi economici dei paesi sono molto diversi e trovare una "misura" che funzioni per tutti senza imporre costi eccessivi non sembra probabile.

Piuttosto che l'insistenza su specifici punti, di maggiore interesse per l'Italia dovrebbe essere la ricerca di un ragionevole compromesso complessivo che consenta il raggiungimento di un accordo di liberalizzazione e la chiusura del negoziato, e su questo dovrebbe essere concentrata la pressione politica. Infatti, la chiusura del negoziato potrebbe portare a un'apertura significativamente maggiore di una serie di grandi paesi emergenti in forte crescita, sui cui mercati la presenza italiana è ancora troppo limitata. Le esportazioni italiane sono fortemente orientate verso l'area europea e i paesi geograficamente vicini, e sono molto meno presenti sui mercati più lontani, ma anche con maggiori opportunità e maggiore dinamica in questi ultimi anni, quali quelli dell'Asia Orientale e alcuni dell'America Latina. Gli ostacoli per le imprese italiane verso questi mercati non verrebbero certamente tutti rimossi da un nuovo accordo siglato in ambito WTO, ma se un accordo verrà raggiunto, l'accesso ai mercati di paesi quali Brasile, Cina o India risulterà sicuramente facilitato. Questi paesi attualmente presentano livelli di dazi significativamente più elevati della media UE nei settori di maggiore rilevanza per gli esportatori italiani (come beni di consumo, macchinari o mezzi di trasporto), ed è proprio su questi "picchi tariffari" che un accordo multilaterale dovrebbe risultare più incisivo.

Tabella 1 - Esportazioni italiane nel 2010 per aree geografiche e paesi (peso %)

Unione Europea	57,3
Germania	13,0
Francia	11,6
Spagna	5,8
Regno Unito	5,3
Paesi europei non UE	12,1
Russia	2,3
Svizzera	4,7
Turchia	2,4
Africa settentrionale	4,0
Altri paesi africani	1,3
America settentrionale	6,7
Stati Uniti	6,0
America centro-merid.	3,3
Brasile	1,1
Mercosur	1,5
Medio Oriente	4,8
Asia centrale	1,7
India	1,0
Asia orientale	7,3
Cina	2,5
Giappone	1,2
EDA(1)	3,0
Oceania	0,9
Mondo	100

(1) Corea del Sud, Hong Kong, Malaysia, Singapore, Taiwan e Thailandia.

Fonte: elaborazioni ICE su dati ISTAT.

5. La riforma della governance globale: i risultati conseguibili

Volendo sintetizzare quanto emerso nei paragrafi precedenti, si può affermare che la macroeconomia del mondo è fuori equilibrio. Le politiche macroeconomiche sono concentrate nel tamponamento della crisi, che minaccia continuamente di tornare ad aggravarsi. La cooperazione globale è stata rilanciata ma fatica a guardare lontano. Tensioni e polemiche ostacolano il dialogo fra i principali paesi avanzati ed emergenti del mondo su temi di grande rilievo inclusi quelli commerciali (come lo stallo dei negoziati di Doha testimonia). Occorre fare un salto di qualità verso deleghe sovranazionali che diano alla globalizzazione, almeno su qualche fronte, principi di vero governo. I primi

passi in questa direzione saranno di esempio e insegnamento per continuare, con gradualità e pragmatismo, a integrare il governo di un'economia mondiale che, comunque, si integra progressivamente e vede il potere crescente di operatori economico-finanziari multinazionali in grado di condizionare a loro vantaggio le decisioni dei governi. Non va bene avere "tigri globali e domatori nazionali"⁴²! La crisi attuale è, infatti, la conseguenza del ritardo con cui il governo dei mercati e delle politiche si è adattato alla globalizzazione.

Si tratta di scegliere i fronti sui quali compiere questi primi passi, in modo da conseguire davvero nei prossimi tempi risultati significativi in termini di mutamento della governance economica mondiale. È inutile e controproducente pensare a passi troppo lunghi che, rivelandosi poi illusori finiscono per scoraggiare anche progressi minori ma possibili. I piccoli passi devono muovere nella direzione giusta con decisione, in modo da influire sulle aspettative degli operatori economici e dei mercati, dell'opinione pubblica e dei poteri politici nazionali, riducendo il loro disorientamento e la loro incertezza e inducendoli a contribuire all'azione collettiva necessaria per dar sempre più governo al mondo.

Oltre alle specifiche considerazioni svolte per l'ambito strettamente commerciale (si veda paragrafo 4), le direzioni nelle quali concentrare gli sforzi sono due, fra loro molto collegate: da un lato la regolamentazione e la vigilanza finanziarie, dall'altro le politiche monetarie e i loro anelli di congiunzione con le altre politiche macroeconomiche. Un significativo ancorché iniziale mutamento di atteggiamento delle sovranità nazionali nei confronti della concertazione globale è preconditione indispensabile. In materia economico-finanziaria gli attori essenziali sono gli USA e l'UE; se entrambi si avviano concordemente su un cammino ben individuato, non manifestamente ostile alla Cina, diviene poi possibile associare subito quest'ultima all'avvio di un nuovo progetto concertativo. I massimi leader di USA e UE devono procurarsi nelle rispettive arene politiche le deleghe necessarie per trattare a livello globale la cessione di alcuni poteri, precisi e limitati, ad agenzie indipendenti globali, nei due campi detti prima delle politiche macro-monetarie e di regolazione finanziaria.

Il FMI può accogliere le deleghe su entrambi i fronti. Almeno inizialmente è inutile e costoso investire tempo per inventare altre agenzie. Ma il FMI va riformato adeguatamente: la prima delega che i leader devono procurarsi è quella di trattare la sua riforma in modo impegnativo. La sua missione va ri-focalizzata e centrata sulle nuove deleghe che riceve, oltre alle sue tradizionali funzioni di supporto creditizio ai pagamenti internazionali. All'interno del FMI possono rimanere rappresentanti dei governi deleganti, purché i poteri del "consiglio di amministrazione" dove siedono non vadano oltre a forme di delibera organizzativa e di controllo, senza cioè poter smentire e indebolire le deleghe conferite all'origine all'agenzia. È particolarmente importante assicurare l'indipendenza del FMI dalla speciale influenza degli USA che, secondo molti, rende asimmetrica la sua posizione nel mondo. Delegare poteri al FMI significa, anche per i paesi più importanti, ricchi e non bisognosi di supporto finanziario, impegnarsi a recepire prontamente le decisioni delegate⁴³ che, ovviamente, devono rientrare in una lista precisa e limitata di disposizioni generali e devono essere formulate in termini adeguabili ai contesti delle giurisdizioni deleganti. Alla delega deve associarsi un impegno del FMI di rendere conto, in forme incisive e periodiche, dei modi e dei risultati con cui le deleghe sono state esercitate.

Così descritto, questo passo istituzionale sembra poco fattibile perché mastodontico, soprattutto in confronto al ritmo con cui è proceduta ultimamente la concertazione globale. Si è visto più sopra, a esempio, il lungo tempo che negli ultimi anni, è stato necessario al G20 solo per spostare il 6% dei diritti di voto nel FMI verso i paesi emergenti. Ma nel 1944, ancora in tempo di guerra, ci si è accordati in pochi mesi sul sistema monetario globale di Bretton Woods, che per allora costituiva un grandissimo salto nella logica e nella politica della sovranità economica dei paesi partecipanti. Non è beneaugurante né corretto assimilare lo strazio del conflitto mondiale all'attuale crisi economico-finanziaria: eppure occorrerebbe davvero che si diffondesse un'analoga convinzione circa l'urgenza di reagire con trasformazioni istituzionali. Sulla base di una convinzione del genere dovrebbero bastare alcuni mesi per riformare il FMI e dargli una delega "forte" a decidere l'indirizzo di alcune linee basilari delle politiche monetarie e di regolazione finanziaria globali. Senza quella convinzione, d'altra parte, non basterebbero alcuni anni.

Non è questo il luogo per entrare nel merito delle delibere che, sui due fronti, il FMI dovrebbe prendere con sollecitudine. Basti ricordare che nel campo della regolamentazione e della vigilanza il FSB ha lavorato fin nei dettagli in questi anni e che la base di analisi e proposte per decidere è già pronta. Si tratta di dirimere, con decisioni di indirizzo inequivocabili, alcune questioni che attualmente bloccano ogni progresso e finiscono per decentrare il dibattito e i provvedimenti a livelli nazionali, compromettendo la concertazione o, addirittura, trasformandola in competizione regolamentare, in gara a chi adotta a casa sua le regole per sé più vantaggiose: una strada suicida che va in direzione opposta a quella necessaria. I due esempi principali sono forse quelli dei coefficienti minimi di capitale degli intermediari finanziari, la cosiddetta riforma di Basilea III, e la questione degli intermediari finanziari che, per il fatto di essere oggi troppo grandi, complessi e fornitori di ogni sorta di servizio finanziario, dalla semplice banca al dettaglio alle grandi operazioni di banca d'investimento, possono originare rischi per l'intero sistema finanziario internazionale. Sono campi dove il lavoro tecnico è molto avanzato ma dove pare che il mondo non abbia la capacità di accordarsi per adottare sul serio principi regolatori uniformi e non trovi le forze per implementare i principi urgentemente. Solo un'agenzia indipendente globale adeguatamente delegata può adottare quei principi e trovare quelle forze. Il FSB può continuare il suo lavoro di dettaglio: ma deve essere chiaro che non è l'ufficio studi di una comunità internazionale che si riserva di leggere e accantonare le sue conclusioni ma il suggeritore di delibere impegnative di un'agenzia globale che ha un preciso mandato politico.

Sul fronte delle politiche macro-monetarie il lavoro preparatorio è più arretrato. Ma, come si desume da quanto detto nei paragrafi precedenti, c'è un vantaggio concettuale importante: è cresciuta la consapevolezza che le varie politiche macroeconomiche sono profondamente collegate l'una all'altra, che non si possono fissare o regolare i tassi di cambio senza concertare i criteri con cui le banche centrali creano liquidità e influenzano i tassi di interesse, senza guardare agli squilibri dei pagamenti internazionali, alle politiche fiscali e alla dinamica dei debiti pubblici, alle politiche che regolano i commerci e la concorrenza internazionali. Occorre individuare gli spazi e gli strumenti con cui il FMI può armonizzare alcuni indirizzi di fondo di questo insieme di politiche e assicurare l'implementazione delle sue decisioni. Come emerge da questo capitolo la cooperazione fra FMI e WTO è parte di questo quadro di concertazione. È evidente che qualun-

que decisione concertata su un simile intreccio di importanti politiche macroeconomiche è del tutto impossibile se la sede dove la decisione delegata deve maturare è soggetta a continue pressioni e verifiche di consenso da parte dei paesi che l'hanno delegata. Le decisioni del FMI devono quindi essere tanto generali e adattabili a contesti nazionali e regionali diversi, quanto indipendenti e ineludibili: altrimenti non saranno credibili e i mercati non ne trarranno beneficio in termini di riduzione dell'incertezza e affidabilità degli orizzonti di previsione.

Se questa fosse la prospettiva della prossima concertazione per la governance economica globale, quale sarebbe il ruolo del G20? Esso potrebbe rimanere la sede principale del lavoro diplomatico purché, innanzitutto, smetta di occuparsi di decisioni specifiche e tecniche, smetta cioè di voler validare nel suo seno le conclusioni di Basilea III piuttosto che le decisioni sull'opportunità contingente di stimoli monetari o di flessibilità di uno o più tassi di cambio. Di decisioni del genere un consesso politico come il G20 non può che dare un'interpretazione congiunturale, in un'ottica di breve periodo e in una babele di compromessi bilaterali e multilaterali che impediscono ogni razionalità, ogni durezza e credibilità degli indirizzi deliberati. Il ruolo del G20 deve rimanere invece alto e testimoniare che i leader, al di là della loro ottica contingente, stanno prendendosi davvero la responsabilità di decisioni di lungo respiro: la sua funzione deve essere quella di confezionare e convogliare le deleghe alle sedi sopranazionali e controllarne l'implementazione e i risultati.

Un'altra condizione perché il G20 abbia un ruolo incisivo è che, per quanti paesi annoveri fra i suoi "20", si passi presto a una rappresentanza unitaria dell'UE, senza appendici e protagonismi di rappresentanti dei paesi membri più importanti. Per rendere questa unificazione della voce europea più facile da realizzare con tappe sollecite, sarebbe preziosa un'immediata intensificazione del colloquio bilaterale transatlantico che affianchi i lavori del G20 e dove l'UE sia fin dall'inizio rigorosamente unita. Il tavolo transatlantico potrebbe quasi subito, più o meno formalmente, aprirsi alla Cina, fino a trasferirsi gradualmente in un G20 trasformato e istituzionalizzato come alto steering committee della governance economica globale.

Se il successo della concertazione globale richiede che l'UE parli con una sola voce, è cruciale che l'Unione e, al suo interno, l'area dell'euro, superino rapidamente le difficoltà che oggi si frappongono a una gestione integrata dei problemi economico-finanziari nella forma nella quale si manifestano al loro interno. In altri termini: i progressi della governance economica europea, discussa nel secondo capitolo di questo Rapporto, sono una condizione imprescindibile per quelli da perseguire a livello globale.

Note e riferimenti bibliografici

¹ G20, *Leaders' Statement*, The Pittsburgh Summit, September 24-25, 2009, par. 19.

² Il G20 è stato istituito nel 1999, ma solo a livello ministeriale. Il suo ruolo è stato rilanciato nell'autunno del 2008 anche organizzando i vertici dei leader politici nazionali (uno nel 2008, due nel 2009 e due nel 2010, uno programmato a Cannes nel novembre 2011).

³ http://www.g20.org/pub_communiques.aspx.

⁴ Una recente analisi critica del lavoro del G20 è in I. Angeloni e J. Pisani-Ferry, *The G20: Characters in Search of an Author*, prepared for the Bank of Korea Annual Conference, Seoul, May 26-27, 2011.

⁵ Per esempio G20, *Progress report on the economic and financial actions of the previous G20 Summits*, July 20, 2010.

⁶ "Framework for strong, sustainable and balanced growth".

⁷ Dove fu costituito ampliando e rafforzando il precedente Financial Stability Forum.

⁸ <http://www.financialstabilityboard.org/>.

⁹ *Is the New Bretton Woods Conceivable?*, Paris, Société d'Economie Politique, January 19, 1996, www.imf.org/external/np/sec/mds/1996/mds9601.htm.

¹⁰ I *Rapporti annuali* della Banca dei Regolamenti Internazionali (www.bis.org/publ/arpdf/ar2011e.htm), dall'inizio del millennio al 2007, contengono gli allarmi ufficiali più espliciti, rimasti purtroppo inascoltati.

¹¹ Stime di fine settembre mostrano che nel terzo trimestre del 2011 le emissioni obbligazionarie sui mercati mondiali di imprese non finanziarie denominate in renminbi hanno superato quelle denominate in euro: si veda «Financial Times», *Renminbi tops euro for bond issuance*, September 30, 2011, p. 1.

¹² Si veda l'esame del problema da parte della Banca dei Regolamenti Internazionali, nella sua *80ª Relazione Annuale*, pp. 46-49, www.bis.org/publ/arpdf/ar2010_3_it.pdf.

¹³ Le ultime notizie, mentre si prepara il presente Rapporto, sono di una legge anti-Cina in discussione al Congresso Usa, che «richiederebbe al *commerce department* di usare stime della sottovalutazione del renminbi quando calcola i cosiddetti dazi compensativi da imporre contro le importazioni ritenute sussidiate» dal paese di origine: «Financial Times», *Congress set to press China over renminbi*, October 3, 2011, p. 6. In seguito alle proteste della Cina per una misura del genere, il presidente della banca centrale USA ha violentemente criticato gli interventi con cui la Cina tiene a suo dire troppo basso il corso del renminbi (www.ft.com/intl/cms/s/0/b1f7be1c-eeaa-11e0-959a-00144feab49a.html#axzz1ZuDjW84s).

¹⁴ In Brasile, la conseguenza protezionistica più recente (15 settembre 2011) della guerra monetaria (misura presa nonostante la recente contrazione dell'apprezzamento del Real) è l'aumento di un terzo della tassa sulle importazioni di veicoli.

¹⁵ Si veda, per esempio, M. Longo, *La Fe alle banche Usa: meno prestiti all'area euro*, «Il Sole 24 Ore», 9 ottobre 2011, p. 5.

¹⁶ Fra le più recenti riflessioni sistematiche si vedano, ad esempio: le proposte della Palais-Royal Initiative, *Reform of the International Monetary System: a Cooperative Approach for the Twenty-First Century*, February 8, 2011, global-currencies.org/smi/gb/telechar/news/Rapport_Camdessus-integral.pdf; il documento congiunto di due dei principali think tank europei, Bruegel e CEPii, *Global Currencies for Tomorrow: a European Perspective*, July 2011, www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/592-global-currencies-for-tomorrow-a-european-perspective/.

¹⁷ G20, *Communiqué*, Meeting of Finance Ministers and Central Bank Governors, Xianghe, Hebei, China, October 15-16, 2005, par. 5.

¹⁸ G20, *Communiqué*, Meeting Ministers and Governors in Melbourne, November 18-19, 2006, p. 4.

¹⁹ G20, *Communiqué*, Meeting Ministers and Governors in Kleinmond, South Africa, November 17-19, 2007, par. 2, pp. 14-16.

²⁰ G20, *Communiqué*, Meeting Ministers and Governors in Sao Paulo, Brazil, November 8-9, 2008, par.1.

²¹ G20, *Declaration*, Summit on Financial Markets and the World Economy, Washington, November 15, 2008.

²² G20, *The Global Plan for Recovery and Reform*, Leaders' meeting, London, April 2, 2009.

²³ G20, *Leaders' Statement*, The Pittsburgh Summit, September 24-25, 2009.

²⁴ G20, *Communiqué*, Meeting Ministers and Governors, United Kingdom, November 7, 2009, par. 5.

²⁵ Si veda in nota 6 qui sopra. *The global economy continues to recover faster than anticipated*, par. 2, in G20, *Communiqué*, Meeting Ministers and Governors, Busan, Republic of Korea, June 5, 2010.

²⁶ G20, *Toronto Summit Declaration*, June 26-27, 2010, par. 3.

²⁷ *Ibidem*, par. 4; G20, *Seoul Summit Leaders' Declaration*, November 11-12, 2010, par. 7.

²⁸ G20, *Communiqué*, Meeting Ministers and Governors, Gyeongju, Republic of Korea, October 23, 2010, par. 5.

²⁹ Per una descrizione dettagliata della riforma delle quote si veda: A. Virmani, *Global Economic Governance: IMF Quota Reform*, IMF Working Paper, July 2011.

³⁰ Zhou Xiaochuan, *Reform the International Monetary System*, The People's Bank of China, March 23, 2009.

³¹ G20, *Communiqué*, Meeting Ministers and Governors, Paris, February 18-19, 2011. Nel par. 2 si parla degli indicatori degli squilibri e l'intero paragrafo 4 è dedicato al tema della riforma del sistema monetario internazionale.

³² 31 Marzo 2011, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/cb9ee2d8-5b6a-11e0-b965-00144feab49a.html#axzz1ZGIGpbQY>.

³³ La riflessione, fatta in proposito nel 2009, dal governatore della banca centrale cinese, riguardava una prospettiva di lungo termine.

³⁴ G20, *Communiqué*, Meeting Ministers and Governors, Washington D.C., April 14-15, 2011, par. 3 (e appendice sugli indicatori di squilibrio) e 4.

³⁵ Si veda Angeloni e Pisani-Ferry, op. cit.

³⁶ A titolo di esempio si veda il comunicato della riunione di Parigi del febbraio 2011 (si veda nota 32) dove, nel par. 6, vengono sollecitati a fare raccomandazioni, il FSB, la Banca dei Regolamenti Internazionali, il FMI, lo IOSCO, l'OCSE, con un affastellarsi di richieste che non tranquillizzano circa il fatto che decisioni precise e severe verranno prese da chi ha la competenza, l'indipendenza, la veduta lunga e i giusti incentivi per prenderle ed è in grado di farle rispettare.

³⁷ Si veda l'Osservatorio di Politica Internazionale del giugno 2010, *L'evoluzione della governance economica alla luce della crisi e l'impatto sulle relazioni internazionali*, a cura di F. Bruni.

³⁸ Per una più piena trattazione del tema si veda A. Villafranca, *Europe 2020: the shift to a revised climate strategy*, in C. Secchi e A. Villafranca (a cura di), *Global Governance and the role of the EU. Assessing the future balance of power*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, settembre 2011.

³⁹ Il WTO è nato nel 1995 a conclusione del lungo negoziato noto come Uruguay Round sulla base del precedente sistema di regole sul commercio internazionale, l'accordo GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), nato nel 1947, a cui sono state aggiunte una serie di importanti modifiche ed estensioni.

⁴⁰ Diverse stime quantificano come sostanziali i guadagni che otterrebbe l'economia italiana a fronte di una conclusione del Doha Round che porti a una significativa liberalizzazione dei mercati. Si veda ad esempio P. Guerrieri e L. Salvatici (a cura di), *Il Doha Round e il WTO. Una valutazione quantitativa degli scenari di liberalizzazione commerciale*, Bologna, Il Mulino, 2008.

⁴¹ Vale però la pena di ricordare che l'intero comparto agricolo pesa l'1,7% sull'export italiano e il 3% sull'import, a cui può essere aggiunto il settore manifatturiero di prodotti alimentari e bevande, che arriva nel 2010 al 6,6% dell'export e al 6,9% dell'import (dati Istat), e di questo solo una piccola parte è costituita da prodotti con denominazione d'origine.

⁴² F. Saccomanni, *Tigri globali, domatori nazionali: il difficile rapporto tra finanza globale e autorità monetarie nazionali*, Bologna, Il Mulino, 2002.

⁴³ «Mentre è troppo presto per dire se il G20 può diventare un veicolo efficace per impostare la governance del sistema monetario internazionale, i veri progressi dipenderanno da quanto si

permetterà al FMI di giocare il ruolo centrale in tale governante», F. Saccomanni, *How to deal with a global Triffin dilemma*, Bruxelles, Triffin International Foundation, October 4, 2011, p. 12, www.bancaditalia.it/interventi/intaltri_mdir/sacomanni_04102011.pdf (nostra traduzione).

CAPITOLO SECONDO

LA RIFORMA DELLA GOVERNANCE ECONOMICA E IL RILANCIO DELLA CRESCITA IN EUROPA

di Carlo Altomonte, Benedicta Marzinotto e Antonio Villafranca

1. La divergenza economica e il “peccato originale” dell’euro

L’attuale crisi del debito dell’Eurozona non è solo figlia della crisi del 2008-2009 che è nata negli Usa per poi propagarsi in tutto il mondo. È anche il risultato di debolezze interne all’Unione Europea e, in particolare, di quelle debolezze legate a uno dei maggiori risultati dell’UE stessa, ovvero l’euro. Già dalla fine degli anni ‘80, quando il Rapporto Delors aprì la strada alla creazione della moneta unica, alcuni economisti avevano criticato il progetto basandosi su una ricca letteratura riguardante le “aree monetarie ottimali”. L’Unione Europea non sembrava presentare quelle caratteristiche che avrebbero reso l’introduzione di una moneta unica un immediato successo. In effetti, l’euro rappresentava una grande scommessa per il futuro; il suo successo non si sarebbe basato sulla lettura delle condizioni economiche di quel periodo ma sui guadagni che un progetto così ampio e ambizioso avrebbe creato negli anni a venire.

Si era dunque certi che l’eterogeneità dei fondamentali macroeconomici dei paesi membri si sarebbe gradualmente ridotta sotto la spinta dell’introduzione della moneta unica. In altri termini, si supponeva che l’euro, in maniera quasi automatica, avrebbe avviato un processo di graduale convergenza economica all’interno dell’Eurozona. Non si escludevano a priori possibili scostamenti da parte di alcuni paesi (soprattutto quelli economicamente meno maturi), ma in ogni caso tali squilibri avrebbero assunto una natura benigna e temporanea in quanto, in un regime di mobilità di capitali, avrebbero dato luogo a flussi finanziari verso i paesi periferici, contribuendo così alla riduzione del loro gap rispetto alle maggiori economie dell’Eurozona.

In effetti, nei primi 10 anni dall’introduzione dell’euro queste previsioni sulla convergenza si sono, almeno in parte, realizzate. L’esempio probabilmente più lampante è rappresentato dai tassi di interesse. Nel 1995 il tasso di interesse medio sui titoli governativi a 10 anni di Italia, Portogallo, Irlanda, Grecia e Spagna era il 12,1%, ovvero circa il 40% più alto dell’equivalente tasso medio di Francia e Germania, mentre tale differenza si è ridotta al 2,1% nel 2003. Negli ultimi anni il differenziale è tuttavia aumentato notevolmente fino a portarsi al 10,4% nel 2008. L’esplosione della crisi del debito ha poi amplificato in maniera esponenziale tale tendenza.

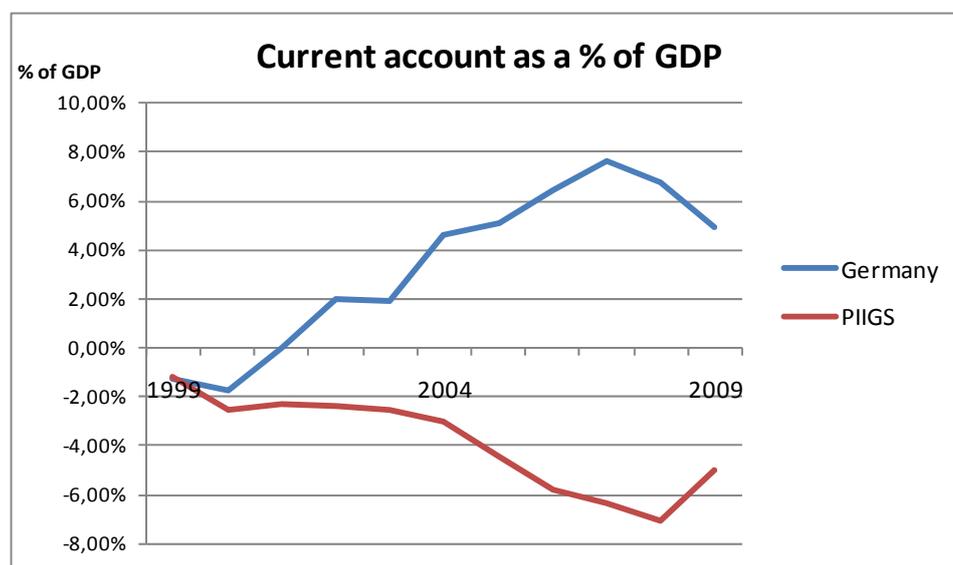
Ma anche la dinamica dei prezzi ha fatto registrare risultati più che ragguardevoli, soprattutto se si guarda all’intera Eurozona (inflazione pari al 2,3%, in media, tra il 2000 e il 2008¹) e se si procede a un confronto con altre aree del mondo (a iniziare dagli USA) e ad altri periodi (ad esempio il decennio precedente).

Tali ottimi risultati a livello dell’intera Eurozona hanno però oscurato troppo a lungo divergenze all’interno dell’Eurozona stessa, anzi le hanno in un certo senso anche alimentate perché hanno offerto ai paesi periferici una protezione verso politiche di bilancio ed economiche che non hanno saputo spronare la crescita e arginare una sempre più marcata perdita di competitività.

A tal proposito può essere utile soffermarsi sull’analisi della produttività del lavoro in Germania e nei PIIGS (Portogallo, Italia, Irlanda, Grecia, Spagna). Se si pone pari a 100 la produttività media nell’Eurozona per il periodo 2000-2008², essa è risultata pari a 68,9 per la Grecia, 53,1 per il Portogallo, 89,6 per la Spagna. L’Italia ha registrato un valore pari a 92,4 che rappresenta un dato particolarmente negativo perché sintomatico di un calo tra i più vistosi dell’intera UE a 27 (era superiore a 100 nel decennio pre-

cedente). La Germania ha invece fatto registrare un ottimo risultato, assestandosi su 109,7. Altrettanti risultati divergenti si possono rinvenire in merito alla dinamica dei prezzi tra gli stati. La Germania è riuscita a tenere sotto controllo le spinte inflazionistiche realizzando riforme del mondo del lavoro che hanno rimodellato le negoziazioni sindacali e generato politiche di moderazione salariale. Tale strategia non è invece stata perseguita con successo nei paesi periferici dell'Eurozona che hanno registrato tassi di inflazione più elevati. Il risultato di una lettura congiunta delle dinamiche legate alla produttività e all'inflazione è stato un salto competitivo della Germania che si è tradotto in un impressionante surplus commerciale, contrapposto, in modo quasi speculare, all'ingente deficit dei PIIGS (si veda figura 1).

Figura 1 - Squilibri commerciali all'interno dell'Eurozona, 1999-2009



Fonte: Altomonte e Marzinotto, 2011.

Quindi la divergenza all'interno dell'Eurozona non è stata né temporanea né benigna e ha condotto a una situazione che lo scoppio della crisi del 2008-2009 ha reso insostenibile. In altri termini l'euro si trova a pagare oggi il suo "peccato originale"³, che consiste nell'aver erroneamente creduto che attraverso la mera introduzione di una moneta unica si sarebbe potuto creare convergenza economica senza procedere al contempo a uno strettissimo coordinamento delle politiche economiche dei paesi membri.

L'obiettivo della convergenza è particolarmente importante anche perché la BCE persegue un'unica politica monetaria per l'intera Eurozona e, malgrado abbia più volte dimostrato la propria indipendenza dai singoli stati membri, non può non tener conto nella propria politica dei tassi di quella che è di gran lunga la maggiore economia europea, ovvero la Germania, che proprio per il suo peso relativo può fungere da punto di riferimento ("benchmark"). Se dunque le performance dei paesi periferici divergessero dalla Germania, la politica monetaria della BCE potrebbe risultare prociclica. ad esempio, la decisione di aumentare i tassi per tenere a freno un'economia tedesca che cresce in fretta (e lascia intravedere spinte inflazionistiche), potrebbe rendere più lunga e difficile

l'uscita dalla crisi di uno stato periferico che necessiterebbe invece di un abbassamento dei tassi.

Gli effetti negativi della divergenza sono inoltre amplificati dal fatto che l'UE non è uno stato federale e non presenta quindi significativi meccanismi di trasferimento di risorse tra stati prosperi e stati in difficoltà da attivare in caso di shock asimmetrici (ovvero shock che colpiscono in maniera diseguale i paesi membri), o comunque in presenza di perduranti differenze all'interno dell'area euro. Certamente il modesto bilancio dell'Unione Europea (pari a circa l'1% del PIL europeo) non può assolvere a tale compito (come avviene invece negli USA con il bilancio federale), né tanto meno si può contare su altri meccanismi "privati", come a esempio la spontanea mobilità dei lavoratori da uno stato all'altro (ancora una volta si pensi agli Stati Uniti), stanti i limiti derivanti dalle diverse lingue e tradizioni in Europa, aggravati dal mancato completamento del Mercato Unico che ancora oggi impone forti restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori (soprattutto, ma non solo, nel comparto dei servizi).

I problemi legati quindi alla solidarietà europea e allo stretto coordinamento delle politiche economiche erano state trascurate sin dall'avvio dell'euro, nella speranza che si sarebbero automaticamente attenuati proprio grazie alle spinte integrazioniste che la stessa introduzione dell'euro avrebbe generato.

I primi dieci anni di vita dell'euro ci hanno mostrato che ciò in realtà non è avvenuto, se non parzialmente, e che invece la presenza di una moneta unica ha svolto il ruolo di incentivo – soprattutto per alcuni paesi membri – verso politiche economiche inadeguate e conti pubblici fuori controllo.

In realtà questo pericolo era stato già previsto, ma lo si era evidentemente sottovalutato. Si era, infatti, ritenuto sufficiente un controllo ex ante ed ex post delle politiche fiscali dei paesi membri attraverso meccanismi di monitoraggio ed eventuale sanzione che si sono rivelati tutt'altro che efficaci. In particolare sin dal 1997 sono stati introdotti degli strumenti che avrebbero permesso proprio un maggior monitoraggio di eventuali comportamenti scorretti. Il primo è rappresentato da uno strumento di controllo ex ante che obbliga gli stati membri a presentare dei Programmi di Stabilità (PS) alla Commissione e al Consiglio⁴. I PS devono fornire informazioni non solo sul rapporto deficit/PIL e debito/PIL ma anche su tutta una serie di ulteriori variabili che includono le spese di investimento dei governi, il tasso di crescita del PIL reale, l'andamento dell'inflazione, le dinamiche occupazionali ecc. Viene anche richiesta una valutazione qualitativa degli effetti che le politiche di bilancio possono avere sull'economia reale. Questo strumento è stato dunque pensato per evitare ex ante deficit eccessivi in capo agli stati membri, ovvero squilibri all'interno dell'Eurozona. Tuttavia tale procedura presenta due forti limitazioni. La prima riguarda l'insieme degli indicatori presi a esame che risulta eccessivamente ridotto e non presta sufficiente attenzione a variabili quali i risparmi privati, altri indicatori di performance dei settori privati, quota di debito pubblico posseduta all'estero ecc. La seconda attiene invece alla qualità dell'informazione raccolta tramite i PS, in quanto i poteri e gli strumenti di monitoraggio della Commissione sono abbastanza ridotti, limitandosi soprattutto alla raccolta di quanto viene fornito dagli stati membri con poche possibilità di richiedere informazioni più dettagliate, a esempio su singole operazioni realizzate dai governi con operatori finanziari internazionali.

A questo braccio preventivo si aggiunge il braccio correttivo e, in particolare, la procedura per deficit eccessivo⁵ che mira a identificare eventuali disavanzi pubblici eccessivi in capo ai governi ex post, ovvero dopo che si sono realizzati, e ad avviare meccanismi correttivi che possono sfociare in sanzioni in caso di mancata ottemperanza da parte dei paesi interessati. Anche in questo caso si possono rintracciare forti elementi di debolezza legati al fatto che l'attenzione viene dedicata soprattutto al deficit, mentre sarebbe necessario rivolgerla a un quadro più ampio che includa, tra l'altro, anche lo stock di debito accumulato, scomposto a sua volta nelle sue componenti (pubblico e privato) e per tipologia di creditori (ad esempio nazionali e stranieri). A ciò si aggiunga che la decisione su un'eventuale sanzione spetta al Consiglio, ovvero agli Stati membri. In un contesto come quello del Consiglio in cui ha luogo una costante negoziazione (e relativo scambio di "favori") su molteplici decisioni, è piuttosto difficile che una vera e propria sanzione a uno stato membro venga votata dagli altri stati. Non è un caso che mai nessun paese sia stato sanzionato, anzi nel 2005 il PSC è stato riformato con l'intento di renderlo meno "stupido", ovvero meno dipendente dal rigoroso rispetto del 3% nel rapporto deficit/PIL. È importante al riguardo ricordare che dietro alla richiesta, poi esaudita, di un'interpretazione più morbida del PSC ci fossero principalmente Francia e Germania che avevano sfiorato gli obiettivi e rischiavano una sanzione. Alcuni anni dopo sono proprio questi paesi – la Germania in particolare – a richiedere a gran voce un'interpretazione quanto mai rigorosa dei criteri.

La crisi greca è emblematica di tutti i limiti sopra esposti sia in merito al controllo ex ante che a quello ex post, riassumibili in questo modo: poteri e strumenti insufficienti in capo alle Istituzioni europee (e, in particolare, alla Commissione europea) e focus eccessivo sul deficit piuttosto che sull'intero quadro macroeconomico dei paesi e sul loro posizionamento competitivo.

Lo scoppio della crisi del debito ha dunque reso manifeste delle debolezze che esistevano sin dall'introduzione dell'euro e necessarie delle profonde riforme della governance economica dell'Unione Europea e, in particolare, dell'Eurozona.

Nello specifico tali riforme devono fornire tempestive risposte alle tre seguenti sfide:

1. Salvataggio dei paesi in difficoltà, se non addirittura sull'orlo del default, come nel caso greco.
2. Revisione e il rafforzamento del PSC.
3. Attivazione di meccanismi di stretto coordinamento delle politiche economiche.

Se ci si limitasse ad affrontare solo una o due di esse, non sarebbe possibile assicurare all'area euro e all'UE nel suo complesso un futuro in cui non si ripresenteranno crisi come quelle recenti. In particolare, se ci si limitasse alla creazione di un fondo "salva Stati" e a un PSC più efficace e credibile, si potrebbe probabilmente evitare in futuro una crisi come quella greca che nasce dalla manipolazione dei bilanci pubblici e da conti fuori controllo. Non si potrebbero invece evitare crisi come quella spagnola o irlandese che in realtà non originano da deficit eccessivi (si veda paragrafo successivo) né quella italiana che non nasce tanto dall'esorbitante debito pubblico (con cui l'Italia è ormai abituata a convivere da molti anni), quanto piuttosto da una perdita di competitività del paese sia nei confronti dei partner europei che degli altri grandi competitori a livello internazionale che, a sua volta, si è tradotta in un decennio di crescita bassa o moderata.

I prossimi due paragrafi sono dedicati alle modalità con cui tali sfide sono state affrontate dai leader politici europei e dalle Istituzioni comunitarie.

2. Il salvataggio dei paesi in difficoltà

La crisi finanziaria e la sua trasmissione all'economia reale hanno indotto la maggioranza dei paesi europei a misure fiscali eccezionali di sostegno all'economia. Alcune di queste sono state introdotte in un quadro coordinato a livello comunitario sotto l'egida del piano europeo di ripresa economica nel 2008 che ha consentito una spesa complessiva di 200 miliardi di euro, di cui 30 miliardi in fondi europei⁶. Allo stesso tempo veniva sospesa la procedura di deficit eccessivo ovvero applicata la deroga che consente sforamenti oltre il 3% del PIL in congiunture particolarmente sfavorevoli, anche se formalmente il Consiglio dei ministri dell'Unione Europea (UE) ha deciso nel 2009 dell'esistenza di un deficit eccessivo per la quasi totalità degli stati membri e indicato una tabella di marcia per la correzione.

Le misure fiscali espansive e il ciclo economico sfavorevole hanno entrambi impattato sui saldi di finanza pubblica dei paesi dell'area euro. Le figure 2 e 3 descrivono l'andamento del deficit e del debito pubblici nel 2007 e nel 2011 enfatizzando differenze da un periodo a un altro. I valori positivi descrivono situazioni debitorie mentre i valori negativi posizioni creditorie. I saldi fiscali di flusso hanno registrato un significativo deterioramento nel 2011 rispetto al 2007 nella totalità dei paesi membri ma in particolar modo nel caso di Cipro, Spagna, e Irlanda, considerando anche che i primi due paesi provenivano da un surplus fiscale prima della crisi. L'aumento del deficit pubblico è stato vistoso anche in Grecia, tuttavia emerge chiaramente come le sue difficoltà fiscali abbiano, di fatto, preceduto la crisi visto che il paese aveva già nel 2007 un deficit intorno al 5% del PIL, il peggiore di tutta l'area dell'euro. Anche i livelli di debito hanno risentito sia delle misure fiscali espansive sia dei modesti tassi di crescita che hanno amplificato il rapporto debito/PIL. Lo stock di debito pubblico è aumentato in maniera marcata in Irlanda e Spagna, mentre in Grecia si registra, come per il deficit, il deterioramento di una situazione già precaria in partenza.

Riassumendo, dall'analisi delle singole specificità nazionali nell'ambito della crisi del debito, emerge un aspetto importante della crisi stessa, ovvero il fatto che essa abbia avuto origini e assunto forme diverse da paese a paese⁷. L'Irlanda ha sofferto di un'eccessiva crescita del debito privato e di conseguenza anche di una sovraesposizione del suo sistema bancario, che il governo ha deciso di nazionalizzare a scapito di un immediato e drammatico impatto sulla finanza pubblica. Il problema spagnolo è stato in parte simile dato che il debito pubblico prima della crisi si manteneva su livelli controllati mentre cresceva in maniera esponenziale il debito privato, sia delle famiglie che delle imprese, dettando la vulnerabilità del sistema paese e lasciando credere ai mercati finanziari che in qualsiasi momento i debiti privati avrebbero potuto diventare pubblici, come era accaduto nel caso dell'Irlanda. Il tutto è stato aggravato dallo scoppio della bolla immobiliare e da un sistema bancario particolarmente fragile. Di converso quello greco è stato un problema fiscale fin dal periodo precedente la crisi finanziaria ed economica. Gli impegni di spesa già presi dal governo greco, il protrarsi di bassi tassi di crescita e infine la diffidenza dei mercati finanziari quando emerse che parte

dei dati di finanza pubblica erano stati manipolati hanno reso sempre più arduo il servizio del debito da parte del governo greco fino alla sua richiesta ufficiale di aiuto all'Unione Europea avanzata nell'aprile del 2010.

Figura 2 - Deficit pubblico, 2007 e 2011

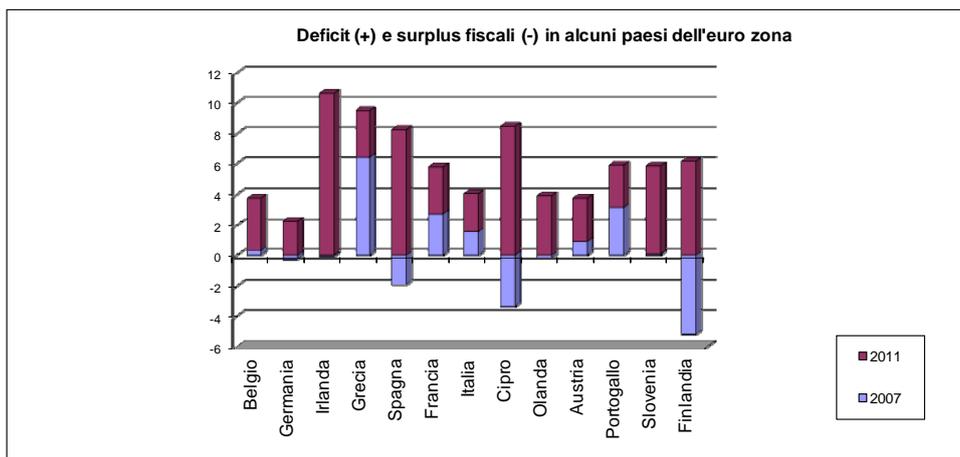
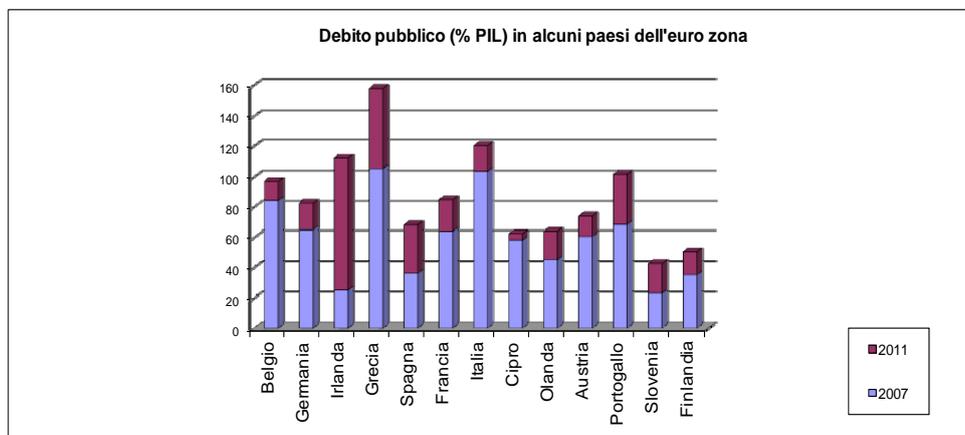


Figura 3 - Debito pubblico, 2007 e 2011



Particolare attenzione merita inoltre il caso italiano. Da un lato, la dimensione del debito pubblico italiano (1900 miliardi di euro) è tale che una sua instabilità porterebbe velocemente a un rapido contagio della crisi a tutte le economie europee (il sistema francese è esposto sull'Italia per circa 400 miliardi, quello tedesco per oltre 200, e così via). D'altro lato, tuttavia, sempre per le sue eccezionali dimensioni, non esiste nessun fondo di salvataggio europeo di dimensioni tali da consentire un "salvataggio" dell'Italia in caso di crisi sistemica (a meno di non ipotizzare un intervento diretto da parte della BCE, ipotesi al momento al di fuori dello statuto della banca centrale). In altre parole, l'Italia è al contempo «too big to fail and too big to be saved».

Per queste ragioni, le tensioni che il debito pubblico italiano ha vissuto nel mese di agosto, con lo spread tra titoli italiani e tedeschi schizzato a livelli record (oltre il 4%, con il rendimento del BTP a dieci anni oltre il 6%) hanno portato rapidamente a una forte situazione di tensione su tutti i mercati finanziari europei, tensione che si è attenuata solo con l'azione della BCE che è intervenuta per acquistare sul mercato secondario quote di debito italiano al fine di sostenerne le quotazioni. Poiché questa è evidentemente una misura tampone che non può durare nel tempo, l'Italia ha dovuto accelerare il percorso di consolidamento dei conti pubblici con una manovra aggiuntiva, mirante ad anticipare il pareggio di bilancio già al 2013, e ad aumentare la dimensione dell'avanzo primario prevista per gli anni dal 2012 al 2014.

A seguito di queste misure, la situazione del debito pubblico italiano è decisamente stabile, anche in ipotesi di crescita negativa del paese per il prossimo anno. Ossia, come unanimemente riconosciuto, l'Italia, a differenza della Grecia, è un paese fondamentalmente solvibile. Tuttavia, non si è ridotto per l'Italia il rischio legato alla liquidità, più che alla solvibilità del debito. Data la struttura delle scadenze, durante il 2012 l'Italia dovrà rinnovare oltre 150 miliardi di euro di debito pubblico, in diverse aste di mercato con importi rilevanti. Evidentemente, il rischio è che qualcuna di queste aste possa avere luogo in concomitanza di periodi di tensione sui mercati finanziari, e dunque possa registrare una domanda da parte degli operatori di mercato inferiore al previsto, con un concomitante aumento del tasso di interesse sui titoli offerti. Questo a sua volta comporterebbe un aumento del costo del finanziamento delle aste future e, in ultima analisi, rischierebbe di compromettere la stabilità del debito così faticosamente acquisita. Evidentemente, per evitare tale problema, è di fondamentale importanza che il Governo italiano avvii una credibile stagione di riforme strutturali che, oltre all'austerità dei conti pubblici, sostengano la stabilità del debito anche dal punto di vista della crescita.

Da queste analisi emerge dunque un'eterogeneità delle crisi che comunemente vengono ricomprese sotto il cappello di "crisi del debito". Di seguito vengono indicati i meccanismi di salvataggio che sono stati sinora predisposti a livello europeo. Tali meccanismi vengono scomposti anche a livello di singolo stato membro destinatario di aiuti al fine di tener conto della eterogeneità delle cause della crisi all'interno dell'Eurozona.

2.1 I meccanismi di salvataggio e gli interventi in Irlanda, Portogallo e Grecia

Di fronte al drammatico peggioramento della situazione del debito greco e a seguito della richiesta ufficiale di aiuto da parte del governo, il 9 maggio 2010, il Vertice dei Capi di Stato e di Governo della zona euro (e quindi con una decisione assunta fuori dal quadro istituzionale della UE) ha varato un articolato piano di salvataggio che prevede una serie di interventi a sostegno della Grecia così come di eventuali altri paesi in difficoltà. Le misure includono:

- Un pacchetto di assistenza alla Grecia per 110 miliardi di euro, di cui 80 miliardi nella forma di prestiti bilaterali da parte di tutti i paesi dell'area raccolti e veicolati attraverso la Commissione europea, oltreché 30 miliardi offerti dal Fondo Monetario Internazionale (FMI).
- L'istituzione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) con una dotazione di 60 miliardi di euro a sostegno di tutti i paesi che incontrano difficoltà di bilancio. Lo strumento poggia sull'articolo 122.2 del Trattato sul

funzionamento dell'UE (TFUE) e consiste, di fatto, nell'estensione ai paesi dell'area dell'euro degli strumenti di finanziamento a medio termine – Medium-Term Financing Facility (MTFA) o Balance of Payment Facility (BoP) – già previsti dall'articolo 143 TFUE in favore dei paesi UE non ancora membri dell'unione monetaria gravati da crisi nella bilancia dei pagamenti.

- La creazione del Fondo europeo di stabilità (FES) di 440 miliardi di euro a favore dell'Eurozona, garantito dai paesi membri dell'area euro in funzione della loro quota di partecipazione al capitale della Banca Centrale Europea (BCE) e con una capacità effettiva di prestito di 250 miliardi di euro, al netto delle garanzie e di altri "cuscinetti" di liquidità.

Le decisioni del 9 maggio 2010 attestano il ruolo centrale dei governi, attraverso sedi e procedure intergovernative al di fuori del quadro istituzionale dell'Unione, nella gestione della crisi a scapito di istituzioni tipicamente europee quali la Commissione e il Parlamento. A questo si accompagna inevitabilmente il ricorso sempre più massiccio al cosiddetto metodo intergovernativo utilizzato nel caso del primo prestito alla Grecia e del FES a scapito del metodo comunitario, che è rimasto circoscritto al MESF. Infatti, soltanto in quest'ultimo la Commissione Europea rimane un soggetto centrale nel processo decisionale e il Consiglio dei ministri dell'UE approva la concessione del prestito e le condizioni economiche a esso collegate a maggioranza qualificata senza che alcuno stato membro possa esercitare diritto di veto. Di converso nel caso del primo aiuto alla Grecia e del FES la concessione del prestito, le sue modalità di erogazione e i contenuti della condizionalità sono oggetto di una negoziazione intergovernativa che lascia a ogni stato membro la possibilità di esercitare il proprio diritto di veto. Un esempio ne è la lunga trattativa con la Finlandia nell'estate del 2011 che ha rischiato di ostacolare l'approvazione definitiva della versione riformata del FES.

Con riferimento ai singoli paesi destinatari degli aiuti, l'Irlanda è stato il primo ad accedere ai due nuovi strumenti di assistenza finanziaria creati il 9 maggio 2010. Il prestito complessivo concesso al paese ammonta a 85 miliardi di euro da erogare tra dicembre 2010 e novembre 2013 e così ripartito: a) 22,5 miliardi dal MESF, b) 17,7 miliardi dal FES, c) 22,5 dal FMI, d) 4,8 miliardi in prestiti bilaterali da parte di paesi extra Eurozona, ed e) 17,5 miliardi provenienti da accantonamenti della stessa amministrazione pubblica irlandese. Il calendario di erogazione dei prestiti prevede che a ogni *tranche* partecipino l'UE (MESF, FES) e il FMI in egual misura. Al pari dei prestiti già concessi ai paesi che non fanno parte dell'area euro (BoP *facility*) e del prestito straordinario concesso alla Grecia, quello a sostegno dell'Irlanda si fonda su un severo programma di aggiustamento concordato tra il governo irlandese, da una parte, e la Commissione, la BCE e il FMI, dall'altra. Le caratteristiche più interessanti del pacchetto irlandese sono:

- Il pacchetto è evidentemente un patchwork di strumenti finanziari di diversa provenienza, per i quali potrebbero emergere conflitti all'interno del Consiglio dei ministri e/o sovrapposizioni tra UE e FMI laddove si verificassero deviazioni dal sentiero di aggiustamento definito nel programma concordato con le istituzioni creditrici.
- C'è una maggiore attenzione alla destinazione dei fondi che vengono distinti in quelli volti a sostenere il bilancio pubblico e quelli a favore del sistema bancario nazionale; la trasparenza del processo e l'attenzione riservata al problema

finanziario, nodo cruciale del caso Irlanda, hanno contribuito a rafforzare la fiducia dei mercati finanziari.

- Il programma di aggiustamento economico impegna l'Irlanda alla riduzione del suo deficit pubblico dall'8,8% del PIL previsto nel 2012 a sotto il 3% entro il 2015. L'aggiustamento richiesto è dunque significativo e potenzialmente recessivo, ma l'Irlanda a differenza di Grecia e Portogallo vanta una discreta competitività internazionale che le consentirebbe di sostenere la crescita economica attraverso le esportazioni. Un elemento di vulnerabilità è però rappresentato dal livello del debito che nel 2015 sarà il 115,6% del PIL, un valore particolarmente elevato che espone l'Irlanda a pesanti aggiustamenti futuri sotto le nuove regole introdotte dal Six Pack (si veda paragrafo 3), anche se è vero che i tempi di transizione previsti dal nuovo Regolamento comunitario sono tali per cui la prima drastica riduzione dello stock di debito sarà necessaria solo a partire dal 2018 (cfr. tabella 1).

Il secondo paese a chiedere e ottenere prestiti dall'UE è stato il Portogallo. Il prestito concesso ammonta a complessivi 78 miliardi di euro erogabili da maggio 2011 a maggio 2014 e suddivisi in parti uguali (26 miliardi di euro) tra MESF, FES e FMI secondo un calendario che, come nel caso dell'Irlanda, prevede un ugual carico di esborso tra UE e FMI. Anche qui il programma di aggiustamento economico è stato concordato con la Commissione, la BCE e il FMI. Queste alcune osservazioni relative al pacchetto di assistenza al Portogallo:

- Sono coinvolte anche in questo caso più istituzioni nella gestione dell'assistenza: gli stati membri attraverso le garanzie al FES, l'UE e nello specifico il Budget Comunitario che garantisce tutti i prestiti concessi attraverso il MESF, e infine il FMI. Qualsiasi modifica al piano economico, ove necessaria, rischia di creare conflitti e sovrapposizioni tra le diverse istituzioni.
- I nodi centrali del programma portoghese riguardano la finanza pubblica e il potenziale di crescita del paese. La riduzione del deficit non è così drammatica come nel caso dell'Irlanda, e, infatti, ammonta ad appena sopra il 2% del PIL dal 2012 al 2014. Tuttavia il Portogallo rimane gravato da una scarsa competitività internazionale.
- È auspicabile che, come nel caso della Grecia, si scelga un percorso guidato per accelerare l'assorbimento dei Fondi Strutturali inutilizzati, di cui il Portogallo dispone in larga quantità.

Con riferimento invece al caso più drammatico, ovvero alla Grecia, va ricordato che il primo prestito ad Atene di 110 miliardi di euro poggiava su un rigoroso piano di aggiustamento macroeconomico nel rispetto del principio di condizionalità. Nel maggio 2010 il governo si era impegnato a una riduzione del deficit pubblico di circa l'11% del PIL entro il 2014. Storicamente non sarebbe stata la prima volta. Già negli anni Ottanta la Svezia aveva portato a termine un consolidamento fiscale di simile portata; tuttavia, all'epoca, il paese poteva contare sulla valvola della svalutazione. L'impossibilità per la Grecia di sostenere l'economia attraverso la svalutazione ha sollevato già all'epoca della concessione del primo prestito dubbi sulla sua capacità di rispettare gli obiettivi del piano di aggiustamento. A oggi si sa già che gli obiettivi 2011 non saranno certamente raggiunti, e ha preso piede un dibattito aperto sulla possibilità di un default pilotato della Grecia. Il più concreto rischio associato a un default, oltretutto l'incapacità del

governo greco di ri-finanziarsi sul mercato per un periodo più lungo del previsto, è rappresentato dalle perdite per il sistema bancario greco, che risulta notevolmente esposto al proprio debito sovrano, e dalla loro successiva trasmissione all'economia reale. L'ipotesi, oggi sempre più diffusa, secondo cui un default pilotato dovrebbe essere preceduto da una sostanziale ricapitalizzazione del sistema bancario greco (e non solo) si muove quindi nella giusta direzione⁸.

Il Consiglio europeo del 21 luglio 2011 ha introdotto ulteriori modifiche nella struttura del FES e approvato in via preliminare i termini generali di un secondo aiuto alla Grecia di 109 miliardi di euro dopo quello di 110 miliardi concesso nel maggio 2010. In sintesi le principali decisioni sono:

- Vengono potenziate le dimensioni del FES fino a 780 miliardi di euro e una capacità effettiva di prestito di 440 miliardi di euro, sostenuto da un sistema di garanzie più snello rispetto al precedente (decisione già raggiunta il 24 giugno 2011).
- Si accresce la flessibilità nell'uso del FES al quale viene concesso di acquistare titoli di stato sul mercato primario (decisione già raggiunta il 24 giugno 2011), ma anche in quello secondario, previa analisi e approvazione della BCE, e di poter essere anche destinato alla ricapitalizzazione del sistema bancario anche nei paesi che non sono sotto programma ovvero non soggetti alle regole della condizionalità.
- Sono stati decisi i termini generali di un secondo prestito di 109 miliardi di euro alla Grecia a cui dovrebbe partecipare anche il FMI e che i leader europei propongono di concedere a un tasso più basso rispetto a quello precedente e una scadenza più lunga. È stata inoltre avanzata la proposta di estendere la scadenza del rimborso del prestito precedentemente concesso.
- Viene incoraggiato il coinvolgimento del settore privato al fine di alleggerire la posizione debitoria della Grecia. Le banche e altre istituzioni finanziarie detentrici di titoli di stato greci dovrebbero impegnarsi a: a) sostituire titoli in scadenza con titoli di nuova emissione a lunga scadenza (il cosiddetto *roll-over*); b) sostituire titoli vecchi anche se non in scadenza con titoli di nuova emissione e a più lunga scadenza (*bond exchange*).
- Viene rivolta particolare attenzione al tema della crescita, generalmente trascurato nel dibattito intorno alla crisi del debito. In particolare i leader europei hanno proposto l'uso dei Fondi Strutturali a disposizione della Grecia e non ancora utilizzati (circa 12 miliardi di euro) a sostegno di progetti d'investimento con un respiro di medio e lungo termine nelle aree più diverse (dalle infrastrutture alla formazione professionale). La Commissione europea offrirà in questo contesto assistenza tecnica sul territorio al fine di accelerare l'assorbimento dei fondi⁹.

Il pacchetto del 21 luglio, per quanto ambizioso in molte sue parti, ha incontrato una serie di ostacoli di natura diversa che hanno pesato sulla sua capacità di calmare i mercati finanziari ed eliminare il rischio di un contagio ulteriore a grandi paesi come l'Italia e la Spagna. Il primo evidente ostacolo consisteva nella necessità di attendere la ratifica da parte dei parlamenti nazionali che ha richiesto tempo ed è stata, in alcuni casi, gravata anche da una contrapposizione politica interna tra partiti europeisti e partiti più scettici, anche se non necessariamente anti-europeisti (si pensi al recente caso della Slovacchia). Il secondo meno evidente ostacolo ha riguardato la gestione della

partecipazione dei privati, i cui termini non sono ancora stati chiariti. Un terzo elemento riferito piuttosto al futuro utilizzo del riformato FES e che solleva dubbi sulla sua efficacia e coerenza interna riguarda la possibilità che questo possa essere utilizzato per la ricapitalizzazione dei sistemi bancari nazionali. In questo caso il prestito può essere concesso anche a paesi che non sono sotto programma e quindi senza un impegno sottostante da parte del paese assistito. Queste disposizioni rischiano di creare un sistema di incentivi perverso in cui le autorità nazionali potrebbero essere indotte ad alleggerire il controllo e la supervisione sul sistema finanziario nazionale. Sarebbe necessario introdurre disposizioni in direzione di una qualche forma di condizionalità anche lì dove il prestito è utilizzato solo a favore del sistema bancario. Sarebbe auspicabile che la ricapitalizzazione delle banche annunciata da Merkel e Sarkozy lo scorso 9 ottobre andasse in tale direzione.

2.2 Il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES)

Il Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011 ha approvato una decisione di modifica dell'art. 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (secondo la procedura di revisione semplificata) volta a consentire l'istituzione del Meccanismo di Stabilità Permanente (MES) per l'area euro secondo rigorose condizionalità. Il fondo – le cui caratteristiche sono previste in un apposito trattato che sarà ratificato una volta completata la ratifica delle modifiche all'articolo 136 – è di 780 miliardi con una capacità effettiva di prestito di 500 miliardi, e un sistema di garanzie simile a quello del FES. A questo si aggiungono però anche le risorse messe a disposizione dal FMI, il cui supporto verrà obbligatoriamente ricercato per ogni singolo programma di assistenza. Dal punto di vista formale il MES è un'organizzazione intergovernativa di diritto pubblico internazionale con sede in Lussemburgo. Il MES è destinato ad assorbire il ruolo sia del FES che del MESF e diventerà operativo il 30 giugno 2013. Il MES andrà a costituire un meccanismo stabile e definitivo di gestione delle crisi interne all'Eurozona che prevede anche, nei casi di insolvenza, un accordo tra creditori sui termini e le modalità di ristrutturazione del debito secondo il sistema delle "collective action clauses", anche se rimangono da chiarire alcuni punti. Un elemento di novità rispetto al suo predecessore FES è la partecipazione del settore privato secondo modalità coerenti con la prassi del FMI e obbligatoria in tutti quei casi in cui l'analisi di sostenibilità del debito pubblico di un paese che richiede assistenza ne riveli la necessità¹⁰. Il trattato istitutivo del MES sottolinea come il coinvolgimento dei privati debba anch'esso essere sottoposto a condizionalità ma tace su quali possano essere le istituzioni legittimate al monitoraggio (ad esempio, la nuova autorità bancaria europea). Ogni pacchetto di assistenza sotto il MES sarà accompagnato da un programma di aggiustamento. Nel caso degli ultimi paesi assistiti, Grecia e Portogallo in particolare, i termini dell'accordo includevano riferimenti sostanziali al tema della crescita e all'utilizzo, attraverso un canale privilegiato, dei Fondi Strutturali per sostenere progetti di investimento di medio e lungo termine. Tuttavia tra le norme che potrebbero essere introdotte con il prossimo quadro finanziario 2014-2020 vi è quella sulla condizionalità macroeconomica, ovvero i fondi europei verrebbero erogati solo a condizione che lo stato membro soddisfi le regole comunitarie sui deficit e gli squilibri macroeconomici eccessivi. Se mantenuta e anche se essenzialmente preventiva, tale norma potrebbe impedire, in mancanza di disposizioni più precise, l'uso dei Fondi Strutturali a sostegno della crescita economica in paesi colpiti da crisi fiscali o bancarie. Si tratta di un vuoto legislativo che le prossime negoziazioni sulla prospettiva finanziaria 2014-2020 dovrebbero colmare.

3. Il “Six Pack” e il coordinamento delle politiche economiche

Come osservato nel paragrafo 1, oltre all’urgente salvataggio dei paesi in difficoltà, un’attenta analisi della crisi del debito impone di affrontare altre due questioni: il significativo rafforzamento del PSC e il coordinamento delle politiche economiche dei paesi membri al fine di attivare efficaci processi di convergenza economica all’interno dell’UE.

Teoricamente un modo per risolvere definitivamente la questione sarebbe quello di procedere alla creazione di un vero e proprio governo dell’economia dell’Eurozona, secondo quanto suggerito da sempre dai federalisti e fortemente osteggiato da chi non crede in una piena integrazione politica, oltre che economica, dell’Europa. Tuttavia la contrapposizione ideologica tra federalisti europei e protettori della sovranità nazionale appare quanto meno superata dai fatti. I mercati internazionali indicano con chiarezza che il mancato coordinamento delle politiche economiche dell’Eurozona non è più sostenibile e bisogna porvi rimedio, anche senza coinvolgere i rimanenti paesi dell’Unione Europea.

Nel concreto, in effetti, non appare necessario un vero e proprio esecutivo europeo che la piena adozione di un’ottica federale farebbe presagire, quanto piuttosto un efficiente meccanismo di coordinamento delle politiche economiche da ottenere attraverso una condivisione degli obiettivi da raggiungere per ogni singolo stato membro, il loro severo e attento monitoraggio (principalmente da parte della Commissione europea a cui vanno riconosciuti poteri e strumenti adeguati) ed eventualmente l’attivazione di sanzioni attraverso meccanismi che risultino imparziali e non ostaggio, come è stato fino a oggi, dello scambio di favori reso praticamente inevitabile dalla continua ricerca del compromesso all’interno del Consiglio.

3.1 Le nuove competenze e gli strumenti

Le principali questioni che si pongono per l’Eurozona sono quindi chiare alle Istituzioni europee che, in effetti, hanno attivato – o quanto meno hanno progettato – una serie considerevole di misure correttive. La macchina comunitaria ci ha abituati a tempi estremamente lunghi e a politiche di piccoli passi, ma la crisi ha reso evidente che la tempistica e la qualità della risposta devono essere differenti. In altri termini si pone per Bruxelles, Parigi, Berlino quello che Roma conosce da molti anni: l’importanza del “vincolo esterno”. Molte delle riforme e delle misure più coraggiose prese in Italia sono state, in maniera più o meno diretta, imposte dall’Unione Europea. Adesso anche l’Eurozona nel suo complesso deve fare i conti con il proprio vincolo esterno, rappresentato dai mercati internazionali. Sono questi ultimi che stanno spingendo verso misure che vanno nella giusta direzione in quanto affrontano il problema nella sua completezza, ovvero legando l’esigenza a breve di salvare i paesi in difficoltà, con un PSC più severo e meccanismi di stretto coordinamento delle politiche economiche dei paesi membri. A ciò si aggiunga anche l’ambizioso piano “Europa 2020” che ha preso il posto della fallimentare “Strategia di Lisbona” (che mirava a rendere l’Europa l’area più competitiva al mondo in un arco temporale tra il 2000 e il 2010) e mira a rifondare le basi competitive dell’Unione nel suo complesso (si veda al riguardo il paragrafo 4).

Nello specifico quindi, oltre ai meccanismi di salvataggio dei paesi in difficoltà indicati nel paragrafo 2, le altre misure introdotte – o progettate – con il duplice obiettivo di raf-

forzare il PSC e di procedere a un più stretto coordinamento delle politiche economico-sociali dei paesi membri sono principalmente rappresentate dal "Semestre europeo" e dal cosiddetto "Six Pack".

Il Semestre europeo, di cui il "Six Pack" introduce una espressa base giuridica - ha un duplice obiettivo: adeguare le decisioni nazionali agli obiettivi fissati nell'ambito della strategia "Europa 2020" e, più in generale, all'interno del quadro economico europeo. Esso rappresenta quindi uno strumento di controllo e coordinamento ex ante che prevede - per ogni anno - le seguenti fasi: presentazione dell'analisi annuale della crescita da parte della Commissione (gennaio); fissazione delle priorità di politica economica e di bilancio sia per i singoli stati membri che per l'Ue nel suo complesso da parte del Consiglio europeo (febbraio/marzo); contestuale presentazione da parte dei singoli stati del Programma nazionale di riforma - da realizzare nell'ambito della strategia "Europa 2020" - e del Programma di Stabilità e Convergenza, richiesto dall'applicazione del Patto di stabilità e crescita (metà aprile); elaborazione di raccomandazioni di politica economica e di bilancio ai singoli stati da parte della Commissione e relativa approvazione delle stesse da parte del Consiglio, anche alla luce dei suggerimenti del Consiglio europeo (giugno). Soltanto dopo aver atteso tutte queste fasi e aver tenuto conto delle raccomandazioni ricevute, i singoli stati membri potranno approvare le proprie leggi di bilancio nella seconda metà dell'anno. La Commissione dichiarerà esplicitamente nell'analisi annuale della crescita del gennaio successivo se i singoli paesi hanno rispettato o meno le raccomandazioni ricevute. Il 2011 ha proprio rappresentato il primo anno in cui l'esercizio del Semestre europeo ha avuto luogo, generando importanti conseguenze in termini di coerenza delle politiche economiche nazionali con le priorità individuate da Bruxelles (per una disamina dei documenti sottoposti dall'Italia si veda il capitolo conclusivo del presente Rapporto).

Con riferimento invece al Six Pack, esso si compone di sei proposte legislative che mirano a rinforzare il PSC e a evitare squilibri macroeconomici tra gli stati membri. Lo scorso 4 ottobre il Consiglio ha approvato in via definitiva l'intero pacchetto legislativo¹¹. Riguardo al rafforzamento del PSC tale accordo prevede modifiche sia in merito alle procedure di controllo ex ante, che di quelle ex post. Nel primo caso viene fissato un tetto alle spese di ogni stato in un'ottica di medio periodo che può portare, in caso di mancato rispetto, a sanzioni nella forma di depositi fruttiferi pari allo 0,2% del PIL. Nel secondo caso, oltre alla tradizionale attenzione rivolta al rispetto del 3% del rapporto deficit/PIL, viene reso operativo anche l'obiettivo del 60% del rapporto debito/PIL attraverso l'introduzione di un preciso riferimento numerico, in quanto un valore superiore al 60% potrà essere considerato sostenibile solo se nei tre anni precedenti la distanza tra il valore registrato da uno stato e il 60% è stata ridotta di almeno un ventesimo all'anno.

Tale impegno potrebbe risultare molto oneroso per un paese fortemente indebitato e con prospettive di crescita molto ridotte, come nel caso italiano. L'aggiustamento potrebbe, infatti, risultare relativamente facile da perseguire solo se l'Italia crescesse di almeno l'1,5-2,0% all'anno (ma in realtà le previsioni per i prossimi anni sono decisamente più basse). Su richiesta italiana (e di altri paesi membri), nello stesso testo si legge comunque che tale vincolo non va applicato con precisione matematica, in quanto potranno essere prese in considerazione "altri fattori rilevanti". Anche per i meccanismi di controllo ex post vengono previste delle sanzioni graduali: un deposito non frutti-

fero pari allo 0,2% viene applicato allo stato per cui viene attivata una procedura per deficit eccessivo nel caso in cui un deposito fruttifero sia stato già imposto nella fase di controllo *ex ante* del Patto o, comunque, in presenza di casi particolarmente gravi. Se lo stato non si adegua alle raccomandazioni, tale deposito potrà essere convertito in una vera e propria multa che può superare anche il valore del deposito (fino allo 0,5% del Pil del paese). Risulta anche molto importante il modo in cui la sanzione viene comminata. Viene, infatti, superata la necessaria approvazione preventiva da parte del Consiglio che, come sottolineato sopra, risulta piuttosto difficile da ottenere tanto da aver impedito sinora l'applicazione di una qualsiasi sanzione a uno stato membro. Si opta, invece, per un meccanismo semi-automatico che si basa sul "reverse majority": la proposta della Commissione sull'imposizione di una sanzione verrà considerata immediatamente adottata a meno che il Consiglio non decida di intervenire per rigettarla mediante voto a maggioranza qualificata.

Il Six Pack contiene anche due Regolamenti che introducono un'innovativa procedura per squilibri eccessivi che non si limitano ai soli obiettivi di bilancio ma all'intero quadro macroeconomico dei singoli paesi membri. A tal proposito verrà individuato uno "scoreboard", ovvero un insieme di indicatori economici che rappresenterà un punto di riferimento per ciascun paese membro.

Per evitare un'applicazione troppo rigida di questo strumento, esso sarà comunque integrato da una valutazione qualitativa realizzata da esperti. Se un paese sfora i valori indicati dallo "scoreboard" e non si adegua alle relative raccomandazioni, per i paesi dell'Eurozona potrà darsi luogo a una multa pari allo 0,1% del PIL all'anno, comminata secondo il meccanismo della "reverse majority" sopra descritto. Un risultato quindi di rilievo perché anche in questo caso le sanzioni possono essere attivate in maniera quasi-automatica e, soprattutto, perché per la prima volta i paesi dell'Eurozona potranno essere sanzionati per non aver avviato politiche – non solo di bilancio – che non permettano la necessaria convergenza economica. Si tratta dunque in generale di procedure ancora tutte da verificare nella pratica - che peraltro il Presidente Barroso ha annunciato a fine ottobre di voler ulteriormente ampliare – ma che hanno tuttavia il pregio di cercare di fornire una risposta al "peccato originale" dell'euro; un passaggio senza dubbi obbligato per gettare le basi di una crescita sostenibile in Europa.

Va infine ricordata una specifica direttiva – sempre nell'ambito del Six Pack – riguardante la redazione dei quadri nazionali di bilancio per i quali sono stabilite delle regole contabili più precise. Nello specifico vengono definiti criteri per il calcolo e il controllo periodico delle previsioni macroeconomiche e di bilancio di ogni stato membro da attuarsi anche mediante un confronto con le previsioni della Commissione europea (eventuali differenze devono essere spiegate). Ciascuno stato deve prevedere delle precise (e quantificate) regole ed obiettivi fiscali che vadano nella direzione del rispetto di obiettivi pluriennali ('multiannual framework') derivanti dal rispetto dei Trattati nel campo delle politiche di bilancio. Viene anche imposto agli Stati di provvedere alla revisione delle regole contabili se, per almeno quattro anni, emergono degli scostamenti tra le previsioni e i dati a consuntivo. Si va dunque nella direzione di una maggiore omogeneità nella redazione dei quadri nazionali di bilancio tra i vari paesi membri secondo una logica pluriennale, ma si è certamente ancora lontani da una regolamentazione pienamente comune.

4. Le prospettive di crescita di medio-lungo termine nell'UE nel contesto post-crisi

Un decennio di analisi economiche del processo di Lisbona (si veda a esempio il Rapporto Sapir, 2005) ha mostrato chiaramente le modalità attraverso cui l'UE può aumentare la crescita: principalmente bisognerebbe aumentare la produttività aggregata. I dati disponibili dai paesi OCSE per l'anno 2010, riportati nella tabella 1, decompongono il PIL pro capite nelle sue componenti legate al fattore lavoro e in quelle legate alla produttività, normalizzando il dato degli Stati Uniti a 100. Attualmente, l'area euro sconta un PIL pro-capite di circa 28 punti inferiore a quello americano, un dato sostanzialmente costante negli ultimi quarant'anni.

In generale, tale gap è ascrivibile al fattore lavoro (ovvero quanto è possibile lavorare) o alla produttività del fattore lavoro (ovvero l'output prodotto per ora lavorata). Concretamente, osservando lo stesso dato nel tempo, ci accorgiamo che sono mutate le cause di questo gap.

Tenendo conto degli effetti della crisi, il gap del fattore del lavoro dell'UE rispetto agli Stati Uniti si sta riducendo, grazie alle riforme del mercato del lavoro definite e raggiunte nel quadro della strategia di Lisbona: lo scarso utilizzo del fattore lavoro, con un gap di circa 12 punti, rappresenta oggi circa il 40% del divario in termini di PIL pro capite, mentre rappresentava più del 60% nel 2000. Tuttavia, il divario di produttività odierno rispecchia la situazione che caratterizzava l'Europa nel 1970: oggi come allora, gran parte del divario del Pil pro capite tra le due aree è spiegato dalla disparità in termini di produttività.

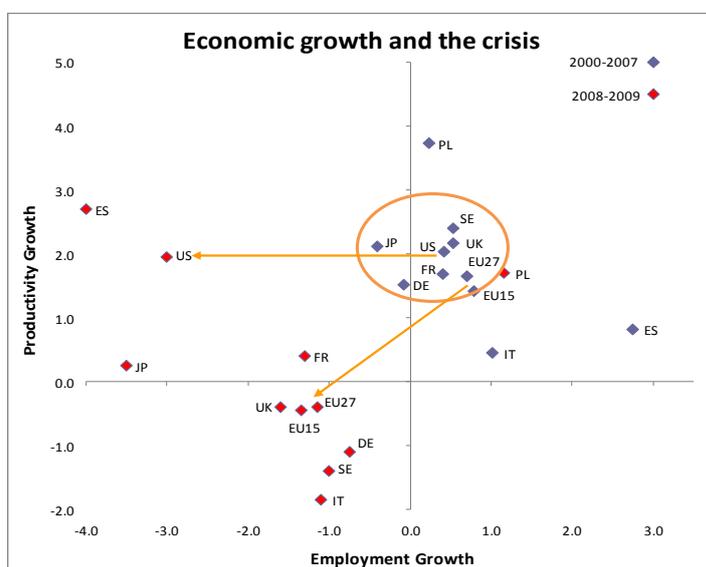
Tabella 1 - Fonti della Crescita della produzione, 2010

Nazione	GDP p.c. gap	Gap di Produttività	Gap del Lavoro
Francia	-29	-8	-23
Germania	-21	-10	-12
Italia	-33	-27	-9
Polonia	-58	-59	1
Spagna	-32	-20	-15
Regno Unito	-24	-22	-3
Area euro	-28	-17	-12

Fonte: Banca dati sulla produttività OCSE.

Rispetto a tale dato, la crisi economica e finanziaria ha di fatto, aggravato i problemi di produttività dell'Unione europea. La figura 4 decompone i tassi di crescita medi per alcuni Stati membri e per UE, USA e Giappone in termini di produttività e di creazione di occupazione (la somma delle coordinate restituisce il tasso medio di crescita del paese considerato), distinguendo tra la media dei tassi di crescita del periodo 2000-2007 e gli anni della crisi, 2008 e 2009. La figura mostra dunque la misura in cui la produttività e l'occupazione sono state via via regolate in Europa rispetto agli Stati Uniti e Giappone durante la crisi.

Figura 4 - Tassi di crescita della produttività e dell'occupazione nelle Nazioni selezionate



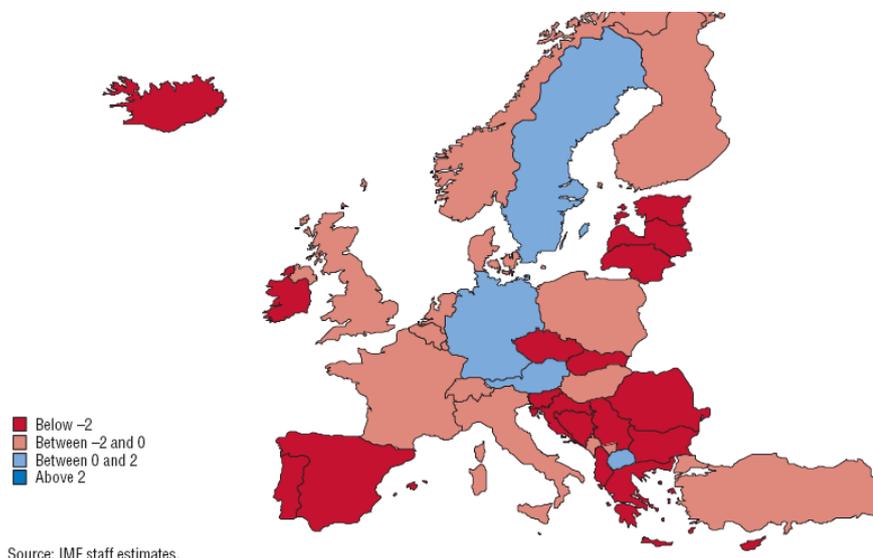
Fonte: C. Altomonte, F. Passarelli e C. Secchi (2011). La produttività è misurata come PIL per ore di lavoro. L'occupazione è misurata come ore di lavoro totali. I dati per il 2009 sono stimati; i dati per l'EU27 nel periodo 2000-2007 rappresentano i paesi Europei nell'OCSE.

Come si può notare, l'economia dell'Unione europea sembra reagire alla crisi (confronto dei tassi di crescita medi del 2000-2007 con quelli del 2008-2009) più in termini di minore produttività che di disoccupazione, essenzialmente ritardando gli investimenti e aggrappandosi all'occupazione, contrariamente a quanto avviene negli Stati Uniti.

Non sorprende quindi, che la Commissione europea preveda un recupero molto superficiale dell'attività economica per l'UE, con tassi di crescita potenziale previsti di circa 1,5% annuo dal 2010 al 2013; tale tasso è di 0,5 punti percentuali al di sotto del tasso (già basso) di crescita medio potenziale stimato per l'Europa prima della crisi.

A questo si aggiunge inoltre l'emergere in Europa di dinamiche che iniziano a essere differenziate tra centro e periferia. Come si vede anche in tabella 1, Francia e Germania sembrano soffrire molto meno del gap di produttività con gli USA rispetto ad altri paesi europei, in particolare Spagna e Italia. La situazione di altri paesi periferici dell'eurozona è simile se non peggiore. Conseguenza di questo differenziale è che le aree meno ricche d'Europa, quelle tradizionalmente destinate all'intervento con i fondi strutturali europei, cresceranno verosimilmente meno nei prossimi anni delle aree centrali, in questo invertendo una tendenza storica alla convergenza regionale che l'Europa aveva saputo attivare in passato, ed esacerbando ulteriormente i differenziali di crescita (e sociali) collegati a queste dinamiche (si veda la figura 5)

Figura 5 - Differenziali di crescita in Europa: 2000-2007 vs. 2011-2012 (stime).



Andando oltre il breve periodo, come già riconosciuto dalla stessa Commissione europea, la dinamica di invecchiamento della popolazione può ostacolare la capacità dell'UE di raggiungere tassi di crescita più elevati attraverso la componente lavoro, considerando che la popolazione in età lavorativa diminuirà nei prossimi anni. Pertanto, nel prossimo decennio la produttività sarà sempre più l'unico motore di crescita per l'Europa, almeno fino a un cambiamento significativo nelle politiche d'immigrazione o finché non sia intrapresa un'ulteriore riforma dei sistemi pensionistici, con l'allungamento dell'età pensionabile in linea con l'aumento della speranza di vita della popolazione.

Per dare un'idea della grandezza del problema, se i tassi di crescita della produttività dovessero mantenere la stessa distanza da quelli statunitensi, così come è avvenuto nell'ultimo decennio (tasso di crescita medio di 1,1% nel periodo 2000-2008 per l'UE contro il 2% degli Stati Uniti), e ipotizzando un contributo di crescita zero dal mercato del lavoro dell'Unione Europea a causa delle dinamiche di invecchiamento della popolazione (un'ipotesi ottimistica), la quota del PIL dell'UE come frazione del PIL mondiale si ridurrebbe dal 25% circa attuale a meno del 10% entro il 2040. Un'ipotesi quindi di sostanziale declino economico dell'intera UE che non potrebbe che essere accompagnata anche da un declino politico. Primo banco di prova per un'unione che non può arrendersi a questa ipotesi di declino politico, oltre che economico, e che intende ancora fungere da punto di riferimento per i paesi vicini è sicuramente rappresentato dalle recenti vicende nel Mediterraneo.

4.1 L'Unione Europea e la primavera araba¹²

L'Unione Europea, così come i singoli stati membri, sono stati colti di sorpresa dallo scoppio delle rivolte in Nord Africa all'inizio del 2011. La necessità di gestire i flussi migratori dal Nord Africa ha inizialmente catalizzato l'attenzione dell'Europa e in particolare degli stati membri mediterranei più direttamente interessati dal fenomeno migratorio. La prima risposta della Commissione europea alla primavera araba è stata la

*Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean*¹³, presentata a inizio marzo, quasi due mesi dopo la caduta del regime di Ben Ali in Tunisia, che ha previsto lo stanziamento di 30 milioni di euro per l'emergenza umanitaria in Libia e per la gestione dei flussi di profughi alle frontiere con la Tunisia e l'Egitto. A questi si sono aggiunti 17 milioni di euro alla Tunisia per sostenere nel breve termine il processo di transizione appena avviato e per creare un quadro legale appropriato per il corretto svolgimento delle elezioni oltre che per fornire assistenza alle aree più povere del paese. Nessun aiuto invece è stato previsto in questa prima fase per l'Egitto dato che le autorità locali non avevano definito le loro priorità. Con la *Partnership for Democracy and Shared Prosperity* l'UE ha voluto introdurre un nuovo approccio basato su incentivi e maggiore differenziazione tra i paesi, il cosiddetto "more funds for more reforms" per cui i paesi che procedono in maniera più spedita nel processo di riforme avranno maggiore sostegno finanziario da parte della Ue. Una riallocazione e rifocalizzazione delle risorse finanziarie sono previste invece in caso di stallo rispetto alle riforme programmate.

Occorre comunque ricordare che i paesi della sponda Sud del Mediterraneo sono legati all'UE da una serie di Accordi di Associazione firmati nell'ambito del Partenariato euro-mediterraneo avviato nel 1995. Fanno eccezione la Libia, che non ha relazioni strutturate con l'UE – quando il Processo di Barcellona è stato lanciato la Libia si trovava in una posizione di isolamento internazionale in seguito alle sanzioni imposte dalle Nazioni Unite nel 1992 per il suo coinvolgimento nell'affare Lockerbie e solo nel 1999 le è stato riconosciuto lo status di osservatore – e la Siria il cui Accordo di Associazione non è stato ancora firmato. Dal 1995 al 2006 l'Unione Europea, attraverso lo strumento finanziario Meda, ha stanziato per i partner mediterranei circa 9 miliardi di euro cui si sono aggiunti circa 2 miliardi di euro annui in prestiti della Banca europea per gli investimenti (BEI). Nonostante negli Accordi di Associazione fosse inserita la clausola di condizionalità, per cui la concessione degli aiuti europei era condizionata a effettivi progressi in materia di riforme politiche, promozione della democrazia e diritti umani da parte dei paesi partner mediterranei, nella pratica non è mai stata applicata. In realtà, sono prevalsi altri interessi e si è preferito optare per la stabilità dei regimi (autoritari) al potere, alleati nella lotta al terrorismo internazionale e nella gestione dei flussi migratori da Sud verso Nord. Dal 2007, con l'inclusione dei partner mediterranei nella Politica europea di vicinato (PEV), Meda è stato sostituito dallo Strumento di vicinato e partenariato (ENPI) che, per il periodo 2007-2013, è stato dotato di un budget complessivo di circa 12 miliardi di euro per 16 paesi (oltre ai 10 partner mediterranei figurano Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Georgia, Moldavia e Ucraina). Nel triennio 2007-2010 l'allocazione per i vicini mediterranei è stata di 3 miliardi di euro. Il Marocco, anche in virtù dello statuto avanzato di cui gode nelle relazioni con l'UE, è il paese mediterraneo che ha ricevuto più fondi: 654 milioni di euro. Seguono l'Autorità palestinese con 632 milioni di euro, l'Egitto con 558 milioni di euro e la Tunisia con 300 milioni di euro.

Di fronte all'eccezionalità delle trasformazioni nei paesi della sponda Sud e dell'effetto contagio delle rivolte e delle proteste sulla maggior parte dei paesi dell'area, l'UE in occasione del summit del G8 di Deauville ha offerto uno stanziamento supplementare di 1,24 miliardi di euro (fino al 2013) per i partner mediterranei della primavera araba. Per quanto riguarda i singoli paesi, a fine settembre il sostegno finanziario alla Tunisia per il solo 2011 è stato portato a 160 milioni di euro, mentre per il periodo 2011-2013 si è

passati dai 240 milioni di euro previsti a 400 milioni di euro¹⁴. Sempre a settembre 2011 sono state lanciate e/o rafforzate altre iniziative volte a sostenere i partner mediterranei in diversi ambiti:

- *SPRING – Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth* – “collegato” alla *Partnership for Democracy and Shared Prosperity* con un budget per il 2011-2012 di 350 milioni euro (65 milioni di euro nel 2011, 285 milioni di euro nel 2012 (soggetto all’approvazione della Budgetary Authority) per il sostegno alla trasformazione democratica, allo sviluppo sostenibile e alla crescita economica;
- *Erasmus Mundus programme*, con un budget di 66 milioni di euro per il periodo 2011-2015 volto a favorire gli scambi culturali tra studenti e accademici;
- *Neighbourhood Civil Society Facility*, con un budget di 22 milioni di euro, per promuovere la società civile e le organizzazioni non governative (2011-2015).

Per quanto riguarda la Libia, l’UE ha messo a disposizione un totale di 152 milioni di euro in aiuti umanitari (di questi 70 milioni sono stati allocati fin dall’inizio dello scoppio della crisi libica), che si sommano ad altri 25 milioni di euro resi disponibili per i bisogni immediati di stabilizzazione.

Al di là dell’UE, l’impegno finanziario più consistente verso i paesi della primavera araba – oltre a Tunisia ed Egitto sono stati inclusi Giordania e Marocco che hanno avviato entrambi un graduale processo di riforme interne – è quello preso dai ministri delle Finanze dei paesi del G7 al summit di Marsiglia del 9-10 settembre che, sotto la spinta del governo francese, hanno quasi raddoppiato l’entità degli aiuti finanziari promessi al vertice di maggio del G8, svoltosi a Deauville, giungendo a un ammontare di 38 miliardi di dollari da devolvere entro il 2013¹⁵. Il sistema degli aiuti verrà coordinato attraverso la “Deauville partnership” che, oltre agli stati membri del G7 e a istituzioni finanziarie internazionali, include la Turchia e le più ricche monarchie del Golfo – Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Kuwait e Qatar. Più precisamente il pacchetto di aiuti mira: 1) al rafforzamento della trasparenza e della “*accountability*” della *governance* economica; 2) al sostegno all’inclusione socio-economica; 3) alla modernizzazione economica e alla creazione di nuovi posti di lavoro; 4) allo sviluppo dell’economia di mercato; 5) a favorire l’integrazione delle economie nazionali e locali nelle economie regionali e globali.

Sembra che più della metà del totale verrà messa a disposizione da istituzioni finanziarie internazionali: 10,7 miliardi di dollari dalla Banca mondiale, 7,6 miliardi dalla Banca africana per lo sviluppo, 5 miliardi dalla Banca islamica di sviluppo¹⁶. Circa 10 miliardi di dollari dovrebbero essere allocati dai paesi occidentali e la restante parte dalle monarchie del Golfo. La BEI, dal canto suo, si è impegnata per un totale di 7,5 miliardi di euro fino alla fine del 2013 per favorire la creazione di occupazione, le piccole e medie imprese, la microfinanza e le infrastrutture. L’Egitto dovrebbe essere il primo beneficiario – 3 miliardi di euro – seguito da Marocco, Tunisia e Giordania¹⁷.

In aggiunta ai fondi della Deauville partnership, il Fondo monetario internazionale (FMI) ha messo a disposizione un totale di 35 miliardi di dollari. Tuttavia, il contributo del FMI alla transizione in Egitto è ancora in dubbio. A giugno il governo di transizione egiziano ha rifiutato un prestito di 4,5 miliardi di dollari, non considerandosi legittimato da mandato popolare a contrarre prestiti. In realtà sembrerebbe che il rifiuto egiziano sia moti-

vato dal fatto di non volere essere condizionati da vincoli internazionali, anche se recentemente ci sono stati segnali di ripensamento.

Per quanto riguarda i singoli paesi europei, la Francia allocherà 2,7 miliardi di euro, di cui 425 milioni di euro dovrebbero andare alla Tunisia e 650 milioni di euro all'Egitto, mentre la Gran Bretagna si è impegnata a erogare 110 milioni di sterline (126,42 milioni di euro) per lo sviluppo regionale per i prossimi quattro anni¹⁸. La Germania, dal canto suo, ha promesso 100 milioni di euro per il periodo 2012-2013 per lo sviluppo economico regionale – la Germania fornisce circa 500 milioni di euro l'anno per sostenere i paesi del Nord Africa – che si aggiungono ai 33,5 milioni di euro già stanziati¹⁹. Rimane da chiarire se e quale sarà l'entità dei contributi dell'Italia.

Tra le banche regionali, la Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) potrebbe giocare un ruolo chiave nel medio e lungo periodo. A inizio ottobre gli azionisti (61 paesi più l'UE e la BEI) hanno votato a favore dell'estensione del mandato geografico della banca ai paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente. Fondata nel 1991 per sostenere la transizione all'economia di mercato degli ex paesi dell'Europa centro-orientale dopo la caduta del muro di Berlino, la BERS opera attualmente in 29 paesi dell'Europa centrale e dell'Asia centrale finanziando principalmente progetti nel settore privato. Secondo il presidente della BERS, Thomas Morow, la banca avrebbe la capacità di investire fino a 2,5 miliardi di euro l'anno nella regione. La BERS inoltre fornirà assistenza tecnica a Egitto, Marocco, Tunisia e Giordania per un ammontare di 100 milioni di euro e altri paesi potrebbero in seguito beneficiare degli investimenti.

Al di là degli impegni e delle promesse, resta da vedere quali saranno i tempi di erogazione e quanto sarà effettivamente erogato. Sembrerebbe che a inizio settembre solo una minima parte dei fondi promessi a Tunisia ed Egitto fosse stata devoluta²⁰: l'Egitto avrebbe ricevuto finora solo 500 milioni dei 7 miliardi di dollari promessi da Arabia Saudita ed Emirati (rispettivamente 4 e 3 miliardi di dollari), mentre il ministro delle Finanze tunisino ha dichiarato che il suo paese non ha ancora ricevuto alcun finanziamento. Le necessità finanziarie della Tunisia per il prossimo quadriennio sono stimate da fonti interne in 25 miliardi di euro. Non si esclude che le difficoltà economiche e finanziarie di molti dei paesi donatori e l'attuale attenzione dell'UE principalmente ai problemi finanziari interni abbiano una parte di responsabilità nel rallentare il trasferimento dei fondi. D'altro canto, l'incertezza e l'instabilità della fase pre-elettorale sia in Tunisia sia in Egitto potrebbe avere indotto una certa cautela.

In generale, perché l'UE possa svolgere un ruolo attivo e costruttivo sembrerebbe opportuno che sia messo da parte quell'approccio paternalistico adottato in passato nelle politiche europee verso il Mediterraneo e che, tra le altre cose, è una delle cause del fallimento del Partenariato euro-mediterraneo, caratterizzato proprio da una profonda asimmetria tra i partner. Se i paesi della sponda Sud, soprattutto quelli investiti dalla primavera araba, necessitano del sostegno finanziario europeo e internazionale in questa delicata e difficile fase di transizione politica e di ricostruzione (nel caso della Libia), è necessario che si presti attenzione alle esigenze e alle istanze interne e che ci si avvalga anche delle competenze locali perché i paesi della sponda Sud del Mediterraneo non si sentano ancora una volta al traino dell'Europa, ma al contrario parte attiva di un processo di cui sono i co-protagonisti.

5. Le nuove politiche per la competitività

Per scongiurare un destino di declino a livello internazionale che potrebbe pericolosamente accompagnarsi a una crescente disintegrazione al suo interno, l'Unione Europea già dal 2000 ha elaborato una serie di documenti volti a creare una sostenibile strategia per il rilancio della crescita. La "strategia di Lisbona", così come originariamente formulata nel 2000, era addirittura volta a fare dell'Europa «l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo» entro il 2010. In realtà nel 2005 i suoi poco onorevoli risultati avevano già generato una revisione approfondita – da parte della Commissione – del documento modificato con il sotto-titolo di strategia di "crescita e occupazione" (Commissione europea, 2005). Nel 2008, il quasi collasso dell'economia mondiale e la conseguente nuova serie di priorità a breve termine per la politica dell'Unione ha poi definitivamente posto la pietra tombale sulla strategia stessa, rapidamente accantonata al di fuori del dibattito politico.

Oggi, tuttavia, con la crisi del debito che morde e con il rilancio della crescita quale unica credibile via di uscita al problema, riemerge prepotentemente la questione del rilancio della competitività Europea. A questo proposito, la Commissione europea ha dunque rilanciato proposte per un nuovo programma decennale di riforme, noto come "Europa 2020", documento formalmente adottato dal Consiglio europeo di giugno²¹.

Quest'ultima rappresenta un'opportunità importante, nel senso che possiamo capitalizzare sugli errori commessi nella realizzazione della strategia di Lisbona, e allo stesso tempo trarre profitto dalle conquiste che l'agenda di riforme ha conseguito negli anni precedenti, tra cui un miglior livello di comprensione dei fattori strutturali della crescita economica in Europa, in precedenza richiamati.

Dalla strategia di Lisbona abbiamo innanzitutto imparato l'importanza della natura coordinata e strutturale delle riforme che, per la prima volta, sono state sistematicamente proposte nei vari Stati membri: un mercato realmente integrato e competitivo, mercati del lavoro più flessibili e inclusivi (soprattutto per giovani e donne), maggiori investimenti in conoscenza ed educazione, il tutto in un quadro in cui i sistemi aggiornati di protezione sociale dovrebbero essere in grado di resistere alla sfida dell'invecchiamento della popolazione dal punto di vista finanziario. In questo senso, all'interno della strategia sono stati sviluppati un certo numero di obiettivi quantitativi chiaramente identificabili, oltre a metodologie e indicatori statistici utili per valutarli.

La strategia di Lisbona ha generato un processo di "benchmarking" sul quale si sono basati dibattiti politici specifici alle diverse aree, incentrati su una chiara e quantificabile valutazione della situazione negli Stati membri in un quadro unificante di riforme. Le politiche del mercato del lavoro hanno beneficiato particolarmente di questo nuovo approccio, tanto che le riforme hanno spinto i tassi di occupazione generale in tutta Europa dal 62,4% del 2000 al 66,3% nel 2008 (dati UE25), in particolare grazie a un aumento dell'occupazione femminile, portando l'UE a chiudere progressivamente, come visto, il gap in questo campo con gli Stati Uniti.

Tale approccio al "policy making", coordinato e basato su evidenze reali, rimane il più importante patrimonio metodologico della strategia di Lisbona e rappresenta il punto di partenza della nuova strategia "Europa 2020".

Nonostante l'impostazione adeguata, la strategia di Lisbona ha tuttavia sofferto di almeno due importanti debolezze correlate tra loro: la gestione del metodo, cioè la capacità del processo decisionale di rispondere adeguatamente all'agenda proposta; e la sua rilevanza rispetto al problema in questione, ovvero la capacità dell'approccio di riuscire a fissare gli obiettivi coerentemente all'obiettivo generale di riavviare un processo di crescita in Europa.

In termini di governance, la strategia di Lisbona non è stata dotata di uno strumento vincolante che obbliga gli Stati membri a intraprendere le riforme concordate, affidandosi al debole "metodo di coordinamento aperto" per il confronto e lo scambio di buone pratiche tra governi. La mancanza di pressioni è stata facilmente preda delle politiche nazionali, in cui le riforme strutturali tendono a essere rinviate in quanto non restituiscono risultati immediati in termini elettorali. Tale situazione a livello nazionale è stata poi combinata con una serie di politiche dell'UE non esplicitamente intese a sviluppare il lato "comunitario" delle riforme: il contenuto "pro-Lisbona" o pro-crescita del bilancio comunitario è molto basso, sia nel 2000-2006, sia nelle attuali prospettive finanziarie 2007-2013.

Causa e conseguenza dei problemi di governance è stata anche la scarsa rilevanza di alcuni degli obiettivi individuati. Infatti, molti degli obiettivi definiti nella strategia di Lisbona sono stati considerati complementari tra loro, piuttosto che intermedi rispetto al più generale recupero di produttività (come avrebbero dovuto). Inoltre, anche limitando il numero di obiettivi effettivamente discussi, il loro utilizzo nel processo politico è spesso fallito a causa delle differenze strutturali esistenti nei vari Stati membri.

Il caso spesso citato degli obiettivi di R&S offre un interessante esempio delle carenze del processo. L'obiettivo era finalizzato al raggiungimento di un livello di spesa in R&S corrispondente al 3% del PIL entro il 2010 in ogni Stato membro. Il punto di partenza (UE27) era l'1,85% realizzato nell'anno 2000, mentre si è raggiunto solo l'1,9% nel 2008 (1,99% per l'UE15): in altri termini, l'obiettivo ha conseguito progressi nulli negli ultimi dieci anni. Questo perché dal punto di vista della governance le spese in R&S sono politicamente facili da tagliare in tempi di risanamento dei conti pubblici (come imposto dal PSC), a favore di altre spese legate al welfare. Inoltre il quadro comunitario non aggiunge nulla al quadro generale, né in termini di contributo diretto in quanto gli Stati membri hanno deciso che la R&S non deve essere una parte importante del bilancio comunitario, né in termini di regole, dato che le spese in R&S non sono esenti dal calcolo del disavanzo degli Stati membri.

Ma anche assumendo che la problematica legata alla gestione del processo potrebbe essere risolta, ci sarebbe comunque da considerare la rilevanza del target rispetto all'obiettivo finale, cioè la crescita economica. La spesa in R&S è considerata strumentale alla produzione d'innovazione, che dovrebbe a sua volta generare una crescita economica sostenibile. La prima è, in realtà, una misura di input e come tale potrebbe essere scarsamente correlata con l'output, ovvero l'innovazione, così come altre condizioni istituzionali (ad esempio, relative alla pressione della concorrenza o la tutela dei diritti di proprietà intellettuale) potrebbero essere rilevanti in tale misura. Alla luce della posizione eterogenea degli Stati membri, la definizione di un obiettivo comune in termini di livelli in tutta l'UE non è molto sensata: nell'UE27 la spesa in R&S varia dallo 0,5% del PIL per paesi come la Slovacchia e Cipro, al 3,7% per Finlandia e Svezia. Oltre alle

differenze negli standard contabili che impediscono una corretta misurazione degli obiettivi in tutta l'UE e anche supponendo che la R&S sia direttamente correlata alla produzione di innovazione, il ragionamento economico suggerisce che un aumento generale della spesa in R&S, non necessariamente a un livello comune, costituirebbe un obiettivo più efficiente per il raggiungimento dello scopo rispetto a una politica di stimolo alla crescita.

Chiaramente, la nuova strategia "Europa 2020" dovrebbe evitare di ripetere gli stessi errori. In particolare, la strategia si pone di nuovo come obiettivo principale la crescita, questa volta declinata secondo tre priorità che si rafforzano vicendevolmente: un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione ("crescita intelligente"), in grado di promuovere risorse più efficienti, un ambiente più verde e più competitivo ("crescita sostenibile"), ma che garantisca anche un elevato livello di occupazione tale da rafforzare la coesione sociale e territoriale ("crescita inclusiva"). In questo senso, la strategia è incentrata su cinque obiettivi principali, così come definito dal Consiglio europeo nel marzo 2010: un tasso di occupazione del 75% per le donne e gli uomini di età 20-64, l'investimento del 3% del PIL UE in R&S (ma per fortuna come obiettivo medio dell'UE, dunque differenziato per Stato membro); il raggiungimento degli obiettivi "20/20/20" in tema di clima ed energia, azioni intese a ridurre la percentuale di abbandono scolastico e aumentare la quota di popolazione che ha completato l'istruzione terziaria o equivalente (con obiettivi precisi da definire), la riduzione della povertà (misurata da indicatori specifici ancora da discutere).

Ancora una volta, dobbiamo valutare la strategia in base alla potenziale rilevanza delle misure rispetto all'obiettivo desiderato (crescita), e quindi identificare la governance ottimale attraverso la quale questi obiettivi possono essere raggiunti.

In questo senso, la nuova strategia "Europa 2020" rischia di essere meno performante del previsto. Miglioramenti della produttività sono sicuramente menzionati nel documento, ma la produttività non è inclusa tra le cinque priorità elencate in precedenza e individuate dal Consiglio europeo e dalla CE. Il rischio è di ripetere gli errori della strategia di Lisbona: se un tasso di crescita più alto e altresì sostenibile deve essere raggiunto (scenario di "ripresa sostenibile" postulato dalla CE) gli obiettivi individuati devono essere esplicitamente considerati come obiettivi intermedi e strumentali al miglioramento della produttività e non come complementari ("interrelati", per citare la CE) a una serie di obiettivi ambientali e sociali più o meno legati alla crescita.

Volendo essere espliciti, investire in tecnologie verdi, aumentare la spesa in R&S o creare più posti di lavoro, per quanto bene si possa fare, non porterebbe necessariamente di per sé alla crescita della produttività in Europa, ovvero potrebbe non tradursi in un tasso di crescita migliore e sostenibile per l'economia Europea.

Per quanto riguarda gli altri due obiettivi, è giusto affermare che l'innalzamento del livello di istruzione, in particolare aumentando la quota della popolazione che ha completato l'istruzione terziaria o equivalente, può essere considerato come un obiettivo strumentale al miglioramento della produttività, ma ulteriori ricerche a tal proposito sono necessarie.

Infine, ancora meno chiara nel documento è la relazione tra l'obiettivo della crescita e l'obiettivo (ancora non definito) di riduzione della povertà. La creazione di una società

in cui tutti possano beneficiare dei vantaggi della crescita è certamente di fondamentale importanza ed è in linea con gli stessi principi cardine dell'Unione Europea; tuttavia, come qualsiasi programma di riduzione della povertà in Europa, impone un ruolo redistributivo, ed è chiaro che la crescita e quindi la disponibilità di risorse aggiuntive sia una condizione necessaria per raggiungere con successo l'obiettivo, soprattutto nel contesto post-crisi di limitatezza delle finanze pubbliche. Sarebbe stato meglio dunque, separare logicamente l'obiettivo della riduzione della povertà dagli altri (quelli relativi alla crescita), essendo l'unico vero obiettivo complementare individuato all'interno del documento.

Detto questo, la strategia "Europa 2020" fa tuttavia importanti passi avanti nella governance del processo, attraverso la creazione del cosiddetto "Semestre Europeo". Come osservato nel paragrafo 3.1 quest'ultimo consiste in un ciclo di coordinamento delle politiche economiche europee che ha significato per l'Unione due importanti novità procedurali. La prima consiste nella pubblicazione di linee guida di politica economica da parte della Commissione europea, in gennaio, e del successivo Consiglio europeo, in marzo, che gli Stati membri ricevono prima dell'inizio della normale sessione di bilancio in parlamento (*ex ante guidance*). La seconda novità prevede, appunto, la presentazione congiunta dei Programmi di Stabilità (o Convergenza), in precedenza menzionati, e dei Piani Nazionali di Riforma (PNR) al fine di incoraggiare ogni singolo governo a riconoscere ed esplicitare le conseguenze fiscali di ciascuna riforma strutturale. Questo stretto controllo da parte degli organismi comunitari del processo di riforma, unito a un legame specifico tra riforme legate alla stabilità fiscale (dotate di uno specifico vincolo giuridico formalizzato nel Patto di stabilità e crescita) e quelle legate alla crescita (che indirettamente dunque beneficiano del vincolo giuridico), dovrebbe sensibilmente migliorare la capacità degli Stati membri di realizzare le riforme necessarie alla crescita, anche se la prova di tale assunto la avremo solo su un orizzonte di tempo più ampio, e ovviamente al di fuori dell'attuale periodo di crisi.

6. Una governance complessa

L'insieme di strumenti ideati in risposta alla crisi sommati a quelli pre-esistenti stanno dando luogo a un sistema di governance complesso. In particolare con riferimento al salvataggio degli stati in difficoltà, è emerso che ciascuno strumento finanziario risponde a logiche diverse di concessione del prestito e di imposizione delle condizioni economiche a esso collegate. A tale complessità si aggiunge anche uno sbilanciamento dell'assetto istituzionale europeo a favore del metodo intergovernativo e un'incertezza sull'interazione tra assistenza finanziaria e sue regole di condizionalità, da un parte, e il nuovo pacchetto di riforme noto come Six Pack, dall'altra. Queste le considerazioni principali rispetto agli assetti futuri:

- Il metodo comunitario è destinato a perdere ulteriormente peso nell'area della prevenzione e gestione delle crisi interne all'eurozona a seguito dell'assorbimento da parte del futuro MES non solo del FES, ma anche del comunitario MESF. Qualsiasi programma di assistenza finanziaria dovrà essere approvato dai governi all'unanimità con un accordo intergovernativo, aprendo

un varco alla possibilità di *impasse* nei processi decisionali e/o di scambi politici tra governi membri.

- L'unico strumento di assistenza genuinamente comunitario rimarrà il *BoP* a sostegno degli stati membri che si preparano all'ingresso nell'area dell'euro. Paradossalmente, in tema di assistenza, il primo pilastro comunitario è destinato quindi a diventare una prerogativa dei nuovi stati piuttosto che del nocciolo duro dell'Europa, una riproposizione del modello di un'Europa a due velocità dove è però il centro a procedere più lentamente della periferia.
- Le nuove istituzioni destinate a occuparsi di prevenzione e gestione delle crisi avranno competenze simili e sovrapposte rispetto ad altri meccanismi comunitari previsti nel Six Pack. Per esempio i programmi di aggiustamento concordati tra paese assistito e il Consiglio dei ministri all'unanimità conterranno norme di aggiustamento fiscale e altre variabili macroeconomiche che si sovrappongono al Patto di Stabilità e alla nuova procedura di squilibrio macroeconomico eccessivo. Di converso queste ultime seguono una logica comunitaria per la quale il Consiglio dei ministri dell'UE vota a maggioranza qualificata. Uno scenario possibile è quello di un Consiglio che deve decidere di uno squilibrio eccessivo prima all'unanimità se il paese è assistito attraverso il MES e poi a maggioranza qualificata all'interno delle nuove procedure introdotte con il Six Pack.
- Un ultimo scenario da valutare consiste nell'interazione tra le strutture europee di assistenza (nello specifico il MES) e il FMI che continuerà a svolgere un ruolo importante all'interno dell'UE. Dal 2008 al 2014 (in prospettiva) il FMI ha già prestato il 30% degli aiuti ai paesi europei in difficoltà. Questo aggiunge una dimensione globale che merita attenta considerazione. Esiste la possibilità di incongruenze e sovrapposizioni tra Eurozona e FMI soprattutto perché il MES e il FMI si basano su meccanismi decisionali differenti. Nel caso del MES le decisioni relative alla concessione dei prestiti e ai termini della condizionalità vengono prese dal Consiglio dei ministri all'unanimità. Il FMI segue invece un modello di tipo tecnocratico ove le decisioni passano nel Comitato Esecutivo con il consenso dei membri o comunque solo se sostenute da una super maggioranza dell'85%, un meccanismo diverso dal principio più politico dell'unanimità²². Inoltre, in tema di condizionalità, il FMI ha già sperimentato pratiche di condizionalità proporzionale ove le condizioni imposte vengono modulate in funzione delle dimensioni del prestito e della gravità del problema, mentre il Trattato del MES non prevede l'applicazione, peraltro auspicabile, di tale principio.

In definitiva si può dunque affermare che la nuova governance economica che emerge dagli interventi effettuati negli ultimi tempi appare decisamente complessa e non mancano sovrapposizioni e zone d'ombra, di cui si è ampiamente discusso nei paragrafi precedenti. La sfida per il prossimo futuro non è solo quella di impedire il fallimento dei paesi maggiormente in difficoltà ma di prevedere uno schema di riforma unitario e coerente della governance economica in Europa. Tale schema deve risultare facilmente implementabile e coniugare efficacemente il salvataggio dei paesi in difficoltà con la riforma del PSC e gli obiettivi di medio-lungo termine previsti dalla strategia "Europa 2020", che andrebbero comunque meglio legati all'aumento della produttività dell'Europa. Principalmente da ciò dipendono, infatti, le prospettive di crescita dell'UE nel medio-lungo termine.

Note e riferimenti bibliografici

¹ Indice dei prezzi al consumo nell'Eurozona con 16 paesi membri (Eurostat 2009).

² Elaborazioni su dati Eurostat 2009.

³ Si veda C. Altomonte, A. Villafranca, *Not only public debt: towards a new Pact on the Euro*, ISPI Policy Brief n. 198, ottobre 2010.

⁴ Art. 121 par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e Regolamento del Consiglio (CE) n. 1466/97 del 7 luglio 1997.

⁵ Artt. 121 e 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio Europeo, *Un piano di ripresa economica*, COM(2008) 800 definitivo, 26 novembre 2008.

⁷ B. Marzinotto, J. Pisani-Ferry e A. Sapir, *Two crises, two responses*, Bruegel Policy Brief, March 2010.

⁸ Z. Darvas, *Debt restructuring in the euro area: a necessary but manageable evil?*, Bruegel Policy Contribution, June 2011.

⁹ Cfr. B. Marzinotto, *A European fund for economic revival in crisis countries*, Bruegel Policy Contribution, February 2011.

¹⁰ È parte del nuovo MES anche l'idea di distinguere esplicitamente tra crisi di liquidità e crisi di solvibilità.

¹¹ Council of the European Union, *Council confirms agreement on economic governance*, 14998/11 Presse 344, Luxembourg, October 4, 2011.

¹² Questo paragrafo è stato realizzato con il contributo di Valeria Talbot, ricercatrice ISPI.

¹³ European Commission, *A Partnership for Democracy and Shared prosperity with the Southern Mediterranean*, COM(2011) 200 final, Brussels, March 8, 2011.

¹⁴ *EU-Tunisia relations state of play and next steps*, MEMO/11/635, Brussels, September 27, 2011.

¹⁵ *Joint Statement Deauville Partnership Finance Ministers' Meeting*, <http://www.g20-g8.com/g8-g20/g8/english/news/news/meetings-of-g7-and-g8-finance-ministers.1451.html>.

¹⁶ «MEES», n. 38, September 19, 2011, p. 25.

¹⁷ *Marseille G-8 meeting: the EIB strengthens its support for the transition to democracy in the Mediterranean*, <http://www.eib.org/about/press/2011/2011-129-marseille-g-8-meeting-the-eib-strengthens-its-support-for-the-transition-to-democracy-in-the-mediterranean.htm>.

¹⁸ *Foreign Secretary updates Parliament on Middle East and North Africa*, June 7, 2011, <http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=616353282>.

¹⁹ *Supporting Change in Tunisia*, Ministero degli Affari Esteri della Repubblica Federale Tedesca; September 22, 2011, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Tunesien/110225-TP-node.html.

²⁰ C. Hall e M. Peel, *Arab spring gets only fraction of funds*, «Financial Times», September 7, 2011.

²¹ Si veda http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/115346.pdf.

²² La possibilità di uno scontro tra UE e FMI non è così remota. Già nel 2009 la Commissione europea e il FMI si trovarono in aperto disaccordo sulla gestione della crisi in Lettonia.

CONCLUSIONI: L'INTERESSE ITALIANO. QUALI OPZIONI DI POLITICA ECONOMICA PER L'ITALIA?

L'interesse dell'Italia per il buon esito degli sviluppi legati sia alla riforma dell'intera governance economica mondiale che, in particolare, per quella dell'Unione europea è evidentemente elevatissimo. D'altra parte, il contributo del nostro paese al loro successo può essere determinante.

Questo aspetto si comprende subito se si pensa al rapporto Italia-mondo come mediato dall'UE: è allora ovvio che se l'Italia crea più problemi di quanti ne contribuisca a risolvere in sede europea, quest'ultima può soffrirne fino a soffocare, mentre un'Italia disciplinata e trainante nel perseguire l'interesse collettivo dell'Unione ha un ruolo naturale nella leadership comunitaria che dal suo contributo può ottenere molto in termini di incisività e concrete realizzazioni. Infatti, prima di abituarci a pensare al nostro paese come ad uno dei "deboli" d'Europa, uno di quelli che sono da aiutare, da correggere e aggiustare, da convincere e attirare negli indirizzi unitari, è bene che ricordiamo che le dimensioni dell'Italia, ormai quasi irrilevanti nel mondo, sono determinanti in Europa. Ciò è evidente in senso negativo: basti pensare al fatto che la crisi finanziaria dell'area dell'euro ha minacciato di divenire travolgente solo quando l'Italia è passata nel gruppo dei paesi in pericolo, sia nella visione dei mercati che nelle analisi della Commissione. In senso positivo c'è la lunga tradizione di uomini e di idee italiani nella costruzione europea ed è immediato prevedere come si rafforzerebbe e rasserenerebbe l'attuale fragile e nervosa regia franco-tedesca se anche il terzo grande paese dell'area dell'euro fosse chiaramente nel gruppo dei leader forti anziché in quello di chi deve ricevere i rimbrotti della disciplina comunitaria e ha bisogno di sostegno e di aiuti dai "più forti". Il peso dell'Italia in Europa è dunque veramente determinante. Per il tramite dell'Europa, oltre che per le sue speciali e tradizionali relazioni diplomatiche con l'altra sponda dell'Atlantico, con il mondo mediorientale, con l'est Europa e i Balcani, per il particolare gradimento e le peculiari manifestazioni di interesse che le migliori caratteristiche economico-culturali italiane si meritano in tutto il mondo, l'Italia può dare un contributo significativo anche alla governance del mondo.

È invece la nostra piccola dimensione a livello mondiale che ci rende fra i beneficiari più interessati al buon governo dell'economia mondiale. In un'economia globale conflittuale non potremmo che soccombere. All'opposto, in un'economia globale ben governata, la capacità di adattamento e la creatività delle nostre forze produttive e della nostra imprenditorialità diffusa troverebbero il terreno giusto per farsi valere. Per ora, nonostante i nostri gravi problemi e il ristagno del nostro sviluppo, l'Italia può essere ancora classificata, senza dubbio, fra i "paesi ricchi". Ma di questi è uno di quelli la cui "ricchezza" dipende di più dai traffici col mondo, uno di quelli che decadrebbe di più in un mondo di autarchie, dove continuo meno le specializzazioni produttive, le nicchie di competenze, le eccellenze da far valere nel globo intero. Dunque per noi è più importante che per altri che il mondo funzioni e che la sua economia sia aperta e ben regolata. E poiché non saremo mai abbastanza forti per essere fra i pochi registi di un mondo senza sopranazionalità, a noi più che ad altri paesi grandi e medi conviene che poteri rilevanti siano delegati in modo trasparente ad agenzie che siano sopranazionali nella misura in cui ciò è possibile.

Se poi si guarda ai due campi che, come sottolineato nel primo capitolo, potrebbero occupare le fasi più urgenti dell'agenda di concertazione economica mondiale (ovvero la regolamentazione finanziaria e la politica macro-monetaria), l'interesse italiano è evidente. Il nostro sistema bancario e finanziario è più sano ed equilibrato di quello di quasi tutti i maggiori paesi industriali. I nostri intermediari non hanno preso rischi eccessivi, le nostre autorità di vigilanza sono state severe e attente, l'innovazione finanziaria e la speculazione spregiudicata non hanno da noi raggiunto le esagerazioni che hanno travagliato altri paesi, la nostra ricchezza finanziaria e immobiliare è relativamente abbondante e aiuta a far fronte ai nostri debiti, la capacità di autofinanziamento di molte nostre medie e piccole imprese, proprio perché messa drammaticamente alla prova dalla crisi del credito, mostra una sorprendente robustezza. Il panorama è dunque tale che non possiamo che beneficiare di un governo delle regole finanziarie internazionali più severo e omogeneo, che ci metta al riparo dalle turbolenze che oggi riceviamo da sistemi creditizi e finanziari più squilibrati e fragili del nostro.

Quanto alle politiche macroeconomiche, l'importanza della domanda estera per la nostra economia è strutturalmente tale che ci preme di più un buon controllo macroeconomico mondiale, portatore di stabilità e prevedibilità, di quanto non ci serva l'autonomia nel procurarci stimoli artificiali alla domanda (come eventuali svalutazioni legate ad un insensato ritorno alla valuta nazionale), disallineati dalla macroeconomia internazionale. Il panorama internazionale infatti assicura successi duraturi a chi produce con tassi di innovazione e livelli di competitività che possono risultare solo da provvedimenti strutturali, adottati a livello nazionale e stimolati dagli incentivi e dalle opportunità offerte dal buon governo economico globale. La disciplina internazionale ci sospinge soprattutto a intervenire con maggior incisività sull'indebitamento e sulla relativa inefficienza della nostra pubblica amministrazione, con immediato, sensibile beneficio della competitività delle nostre imprese e della robustezza del nostro mercato finanziario. Per quanto riguarda il debito pubblico, in particolare, tanto più l'Italia è inquadrata in linee di indirizzo macroeconomico internazionale, tanto meno è soggetta al nervosismo speculativo della cosiddetta "disciplina di mercato" che mira a costringerci agli aggiustamenti elevando, a volte in modo arbitrario, i premi di rischio che dobbiamo pagare per rifinanziare i nostri debitori pubblici e privati e le nostre stesse banche. Far parte di un mondo macro economicamente ben disciplinato non può che aiutarci, anche nel vincere i pregiudizi di chi tende a classificarci fra i paesi più deboli e rischiosi.

Tali interessi italiani sono ovviamente pienamente coerenti anche con l'avvio e l'implementazione delle misure di riforma della governance economica europea. Come osservato nel secondo capitolo, il pacchetto sulla nuova governance economica mira a rafforzare la sorveglianza e a migliorare l'applicazione di sanzioni nel caso di deviazioni dagli obiettivi fiscali, ma non solo, prefissati. In particolare, all'interno della riforma del PSC, la norma che più profondamente è destinata a colpire il governo italiano è quella sul debito che impone a ogni stato membro con un debito superiore al 60% del PIL di ottenere una riduzione annuale di un ventesimo dello stock in eccesso sul 60% del PIL. Questa norma impone evidentemente un enorme peso sull'Italia che sarebbe costretta, dato l'attuale livello del debito pubblico, a riduzioni dello stock nell'ordine del 3% del PIL ogni anno. Tuttavia il nuovo regolamento prevede un periodo di transizione di tre anni prima che la norma venga effettivamente applicata e individua, in questo caso a

vantaggio dell'Italia, una serie di fattori (tra cui per esempio il livello del debito privato), destinati a giustificare eventuali deviazioni dell'obiettivo di riduzione del debito.

Riguardo invece al più stretto coordinamento delle politiche economiche (come accennato nel paragrafo 3.1 del secondo capitolo), lo scorso maggio il governo italiano ha presentato per la prima volta alla Commissione europea il Programma di Stabilità congiuntamente al Programma Nazionale di Riforma nell'ambito del nuovo "Semestre europeo". Nei contenuti il governo ha proposto un programma di aggiustamento fiscale che prevede la riduzione del deficit sotto il 3% del PIL entro il 2012 e il pareggio di bilancio nel 2014, termine poi anticipato al 2013 con la manovra straordinaria approvata in settembre. Il Programma Nazionale di Riforma esplicita una serie di interventi strutturali su più aree che comprende tra le misure proposte: una riduzione dei regimi di favore fiscale; una particolare attenzione al tema delle infrastrutture nel Meridione; una modifica dello Statuto dei Lavoratori con l'obiettivo di riformare in particolar modo le regole della contrattazione collettiva e il contratto di apprendistato; alcune altre norme meno incisive su opere pubbliche, edilizia privata, ricerca e sviluppo, istruzione e merito, turismo, il processo civile e la semplificazione dell'Amministrazione pubblica¹. In reazione ai documenti nazionali il Consiglio dell'UE ha formulato le proprie specifiche raccomandazioni in un documento del 20 giugno 2011². L'UE riconosce all'Italia lo sforzo di rigore fiscale anche negli anni più duri della crisi e un impegno ambizioso per il raggiungimento del pareggio di bilancio nel 2014, ora 2013. Tuttavia raccomanda, sul fronte fiscale, una più dettagliata descrizione delle misure volte alla riduzione del deficit per gli anni 2013 e 2014. Allo stesso tempo il Consiglio UE sottolinea marcate debolezze sul fronte della crescita economica (da rileggere anche alla luce della lettera indirizzata lo scorso 26 ottobre dal presidente Berlusconi a Van Rompuy e Barroso): la produttività piatta in tutto l'ultimo decennio; l'esistenza di un mercato del lavoro duale in cui gli insider sono sovra-protetti e gli outsider sotto-protetti; l'assenza di standard che regolino l'apprendistato; un sistema di contrattazione collettiva che impedisce l'allineamento tra crescita dei salari e crescita della produttività; la scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro; il costo del "fare impresa"; lo scarso investimento in ricerca e sviluppo; la debole capacità di assorbimento dei Fondi Strutturali. Alla luce delle vulnerabilità individuate l'UE seleziona nello specifico una serie di aree sulle quali concentrare l'azione di governo: a) combattere la segmentazione del mercato del lavoro introducendo norme nuove sui licenziamenti e favorire così anche la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; b) modificare il sistema di contrattazione collettiva potenziando il cosiddetto secondo livello (cioè la negoziazione a livello di impresa); c) liberalizzare il mercato dei servizi in particolare in materia di ordini professionali; d) creare più forti incentivi, soprattutto fiscali, al fine di favorire l'investimento privato in ricerca e sviluppo; ed e) favorire un efficiente assorbimento dei Fondi Strutturali.

L'UE, nelle proprie raccomandazioni all'Italia, ha pertanto dato priorità ad alcuni interventi piuttosto che ad altri (senza peraltro esplicitare i motivi della propria scelta³). Colpisce d'altra parte come a una selezione di misure già previste si accompagni anche una raccomandazione prodotta ex novo in tema di liberalizzazione dei servizi. Peraltro le ricette individuate vengono ricalcate nelle raccomandazioni formulate dalla BCE ad agosto e sono parzialmente riprese nella lettera del presidente Berlusconi dello scorso 26 ottobre.

Volendo ora procedere a una schematizzazione e valutazione più accurata di quanto sin qui esposto in merito all'impatto della riforma della governance economica europea sull'Italia, va precisato che tale nuova governance, integrata anche dagli accordi presi

al Consiglio europeo del 26 ottobre 2011, prevede due sostanziali implicazioni per la politica economica italiana, tra loro intimamente legate.

Da un lato, vi è l'impegno italiano, preso nell'ambito della nuova procedura di coordinamento della politica economica (Semestre europeo e Six Pack), di raggiungere il pareggio di bilancio entro il 2013, al fine di avviare un significativo percorso di riduzione del debito pubblico nei prossimi anni coerente con le nuove regole del Patto di Crescita e Stabilità riformato. Questo dunque il senso delle due manovre di aggiustamento dei conti pubblici varate tra luglio ed agosto del 2011 (legge 111/2011 di conversione del DL 98/2011 e legge 148/2011 di conversione del DL 138/2011).

Tale impegno, per essere credibile, deve tuttavia essere accompagnato da misure per il rilancio della crescita in Italia, in linea con l'altra "gamba" della governance europea, quella della strategia di "Europa 2020" e dei Piani Nazionali di Riforma, anch'essa in precedenza discussa. Da qui il 'richiamo' dei partner europei al nostro Governo, a fronte dell'inerzia italiana su questo fronte, affinché presentasse a ottobre un piano di riforme per la crescita, completo di un calendario di attuazione.

Che la realizzazione di un piano di riforme in grado di rilanciare la crescita nel nostro paese sia un obiettivo prioritario a cui condizionare il resto dell'agenda di governo è peraltro abbastanza evidente, alla luce di due dati economici oggettivi.

Innanzitutto, l'Italia è il Paese europeo che negli ultimi 15 anni ha visto crescere meno il suo PIL pro-capite, il principale indicatore di "benessere" economico e sociale di un Paese, con una marcata riduzione a cavallo della crisi di circa 1500 euro per abitante. Ne consegue che oggi il PIL pro-capite italiano è sostanzialmente in linea con la media dei 27 Paesi dell'UE, mentre 15 anni fa il suo valore era di 21 punti superiore alla stessa media: nessun paese europeo ha avuto una riduzione *relativa* di ricchezza così marcata all'interno del mercato unico. Evidentemente, essendo tutti parte dello stesso mercato e (per 17 paesi) della stessa moneta, il problema sta nell'Italia, non nelle "colpe" della Cina, dell'euro o della globalizzazione. E data la tendenza di lungo periodo, a cavallo di due decenni, il problema va ben oltre l'azione di questo o quel Governo.

Ma al di là del generale obiettivo di (provare a) migliorare il benessere dei cittadini, la seconda ragione per cui occorre garantire una maggiore crescita all'Italia è in realtà funzionale alla sopravvivenza stessa della moneta unica, da cui le pressioni degli altri Stati membri. La ragione è che, ad oggi, senza azioni decisive per il rilancio della crescita, i conti pubblici italiani, e dunque anche l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2013, rischiano di non essere sostenibili. Anche in questo caso i numeri sono abbastanza inequivocabili.

Per dimostrarlo, partiamo dai dati di finanza pubblica contenuti nell'aggiornamento al Documento di Economia e Finanza presentato dal Governo a valle dell'ultima manovra di aggiustamento dei conti pubblici, qui sintetizzati nella seguente Tabella, cui abbiamo aggiunto il valore medio ad oggi del costo del finanziamento del debito. Sulla base di questo scenario, partendo da un rapporto debito/PIL nel 2011 di circa il 120%, il debito dovrebbe avere un leggero rialzo nel 2012, per poi iniziare a scendere significativamente a partire dal 2013, l'anno del pareggio di bilancio, in linea con il Six Pack e la riforma del Patto di Crescita e Stabilità.

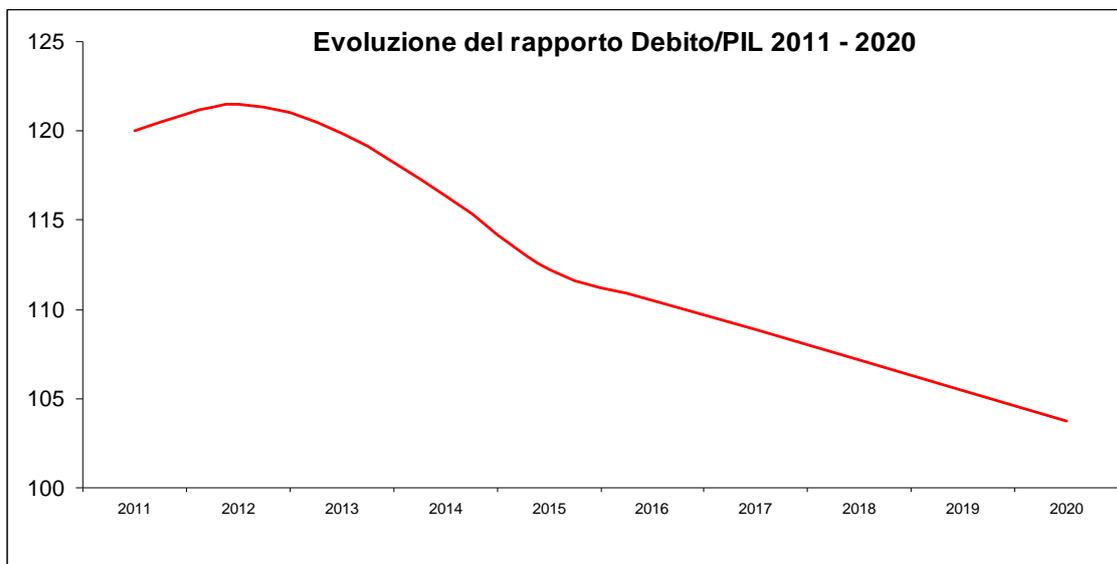
Tabella 1 - Lo scenario di finanza pubblica 2011-2014

	2011	2012	2013	2014
Crescita reale	0,8	0,6	0,8	1,1
Inflazione (defl. PIL)	1,4	1,9	1,8	1,8
Crescita nominale	2,2	2,5	2,6	2,9
Costo debito	4,2	4,2	4,2	4,2
Avanzo prim (%PIL)	0,9	3,7	5,4	5,7

Fonte: Nota di aggiornamento del DEF 2011 (Settembre 2011). Nostre stime per il costo del debito

Tali dinamiche sono ben illustrate dal grafico successivo, in cui proiettiamo l'evoluzione del rapporto Debito/Pil in Italia sino al 2020, ipotizzando che a partire dal 2015 l'inflazione si attesti sull'obiettivo Bce (2%), la crescita reale sia pari al potenziale (1%), il costo del finanziamento del debito non vari e il Governo mantenga avanzi primari pari a circa il 3% del Pil (ipotesi "austera" sui conti pubblici, ma certamente sostenibile, nonché in linea con gli impegni europei).

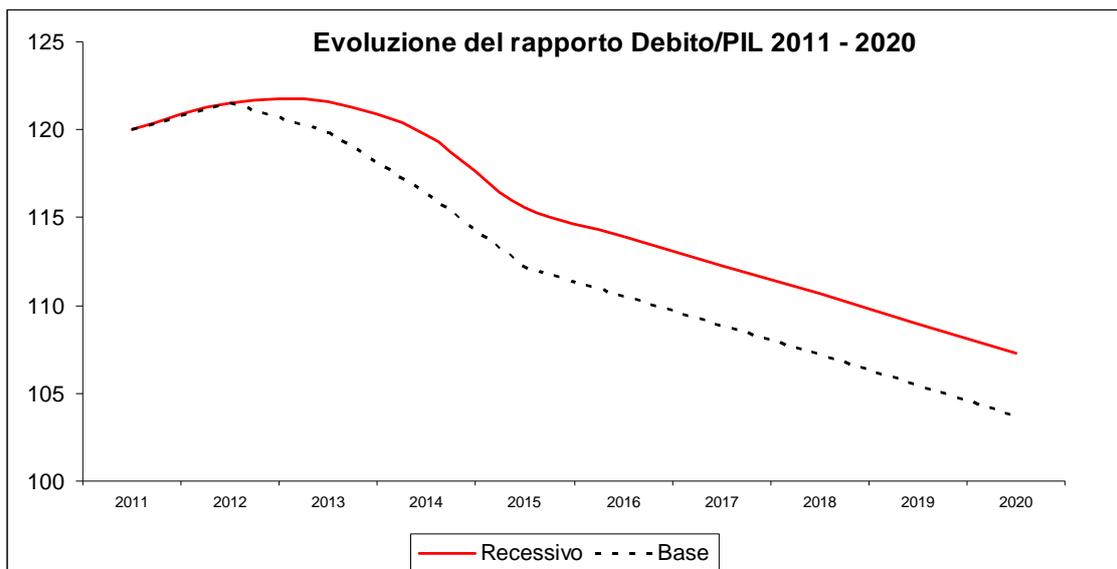
Grafico 1 - Il rapporto debito/PIL con l'attuale scenario di finanza pubblica



Chiediamoci adesso cosa succederebbe se l'Italia, essendosi limitata ad un aggiustamento dei conti pubblici ma non avendo varato manovre per il sostegno della crescita, sperimentasse un rallentamento dell'economia (rispetto allo scenario prospettato) tra il 2012 ed il 2013. Si tratta di un'ipotesi molto plausibile, poiché, secondo il prospetto di finanza pubblica sopra riportato, tra il 2011 e il 2012 l'avanzo primario deve aumentare di 2.8 punti di Pil (ossia maggiori risparmi per circa 44 miliardi di euro in un anno), e tra il 2012 ed il 2013 deve aumentare di altri 2.7 punti. Immaginiamo quindi di ricalcolare la dinamica del debito pubblico togliendo 1 punto di crescita reale al 2012 e al 2013 ri-

spetto alle attuali previsioni, e portando il tasso di inflazione all'1,5% per questi due anni, riportando nel grafico sotto il risultato, insieme al precedente.

Grafico 2 - Il rapporto debito/Pil con una ipotesi di recessione nel 2012/13



Come si può notare, in presenza di un rallentamento della crescita nel 2012/13 il profilo di sostenibilità del debito pubblico non verrebbe drammaticamente modificato, ma verrebbe ritardato di almeno un paio d'anni l'inizio del percorso di riduzione dello stesso. Questo non solo ci porterebbe a violare gli impegni presi nell'ambito del nuovo Patto di Crescita e Stabilità ma, soprattutto, aumenterebbe di molto il rischio di una crisi di liquidità sul debito italiano. Infatti, per una sfortunata serie di circostanze legate alle scadenze in essere, tra il 2012 e il 2013 l'Italia deve rinnovare una quota molto consistente del suo debito pubblico, per oltre 350 miliardi di euro. Andare in asta nei prossimi mesi presentandosi ai mercati con uno scenario recessivo, e dunque un profilo ancora crescente del debito, potrebbe far salire ulteriormente i tassi su livelli tali da modificare il costo del finanziamento del debito, e dunque compromettere la stabilità dello stesso. O più semplicemente, in assenza di domanda estera, si correrebbe il rischio di avere un'asta non "coperta", poiché i tradizionali acquirenti (le banche italiane) non potrebbero evidentemente assicurare la differenza, essendo esse stesse impegnate a irrobustire il capitale proprio perché troppo esposte sul debito italiano. Ma un'asta non coperta genererebbe di fatto un rischio di default tecnico sulla parte di debito non rinnovata, con implicazioni per la stabilità di tutta l'area euro¹. Per evitare ciò, evidentemente, il Governo dovrebbe rinunciare al rinnovo di parte dei titoli del debito generando risparmi che coprano tali esigenze di cassa, e l'unico modo per farlo a brevissimo termine sarebbe, per esempio, la sospensione di parte dei rimborsi sanitari, o degli sti-

¹ Un rischio di default italiano avrebbe immediate conseguenze per le banche francesi e per il rating del debito francese, il che metterebbe sotto tensione le banche tedesche, e da qui quelle inglesi e americane, dunque con implicazioni per la stabilità finanziaria globale.

pendi pubblici, o delle pensioni, con buona pace di quel benessere dei cittadini che si vorrebbe in linea di principio tutelare contrastando l'agenda di riforme. In ultima analisi, una ulteriore inazione sull'agenda di riforme potrebbe facilmente generare una crisi di liquidità per l'Italia e, da qui, una grave crisi di solvibilità.

Per queste ragioni, l'avvio di un credibile programma di riforme in linea con quanto concordato tra Governo e Unione europea, al di là degli effetti reali sull'economia e sul benessere dei cittadini, effetti che evidentemente si dispiegherebbero su un orizzonte di tempo medio-lungo, avrebbe comunque il privilegio di assicurare i mercati sul fatto che l'economia italiana è meno soggetta a scenari recessivi nei prossimi mesi, e dunque ridurrebbe di gran lunga il rischio di generare crisi di liquidità che poi possano mettere a repentaglio, per il meccanismo sopra descritto, l'intera struttura dell'eurozona.

Da qui, la comprensibile ansia dei nostri partner europei ed internazionali che solo l'implementazione di urgenti e concrete misure di politica economica potrebbe placare.

Note e riferimenti bibliografici

¹ Ministero dell'Economia e delle Finanze, "Documento di Economia e Finanza 2011", 2011.

² Council of the European Union, *Council recommendation on the National Reform Programme 2011 of Italy and delivering a Council opinion on the updated Stability Programme of Italy, 2011-2014*, June 20, 2011.

³ M. Hallerberg, B. Marzinotto e G. Wolff, *How effective and legitimate is the European Semester? Increasing the role of the European Parliament?*, Bruegel Working Paper, September 2011.

APPENDICE

LA CRISI ECONOMICA E I RAPPORTI TRANSATLANTICI

La crisi USA vista dall'Europa

di Fabrizio Galimberti

Negli ultimi dieci anni, e fino alla crisi recente, due erano le principali materie del contendere fra il Vecchio e il Nuovo continente: il nexus occupazione/welfare da una parte, e l'euro dall'altra. Gli americani guardavano con sufficienza a un'Europa dove il tasso di occupazione (percentuale di occupati sulla popolazione in età lavorativa) era più basso, la creazione di posti di lavoro ostacolata da regole farraginose in termini di assunzioni e licenziamenti, la disoccupazione più elevata e i disoccupati mantenuti a spese di Stati troppo generosi, che prevedevano sussidi – e durate di sussidio – tali da non favorire la ricerca di lavoro. Inoltre, l'intero sistema di protezione sociale costava troppo e l'Europa, sempre secondo l'America, era adagiata in un'economia semi-socialista che appannava dinamismo e voglia di fare, condannando il Vecchio continente a un inesorabile declino.

Il secondo punto di sotterranea frizione stava nell'euro. La creazione della moneta unica era stata accolta in America con un misto di sufficienza, diffidenza e inconfessato timore. Nei verbali stenografici delle riunioni della Federal Reserve, rilasciati a distanza di cinque anni, si leggono giudizi poco lusinghieri, talvolta irridenti, sulla nuova moneta europea. Commentatori come il (futuro) premio Nobel dell'economia Martin Feldstein erano perfino arrivati a ipotizzare che forzare tanti paesi diversi nella sola camicia della moneta unica avrebbe creato tali e tante tensioni da poter perfino innescare guerre intestine all'Unione. Strano destino: il grande progetto dell'Unione europea, sognato e realizzato all'insegna del «mai più guerre», per risanare un continente dilaniato per secoli da conflitti sanguinosi, avrebbe finito, con il 'passo più lungo della gamba' della moneta unica, per resuscitare proprio quei fantasmi bellici che si pensavano esorcizzati per sempre. E anche se a livello ufficiale la nascita dell'euro era stata accolta con cordialità e auguri di lunga vita (né poteva essere altrimenti), il dato di fatto geopolitico era (ed è) che l'euro si poneva come moneta antagonista al dollaro e quindi potenzialmente capace di rimuovere quello che il generale De Gaulle chiamava «l'esorbitante privilegio»: il vantaggio di cui la moneta americana godeva come moneta di riserva, il signoraggio internazionale che sfrutta un dollaro che può essere creato oltre misura, sicuri che tanto si troverà chi lo detiene senza protestare perché è, più che le altre monete, "riserva di valore" oltre che mezzo di pagamento.

E oggi? Come sono cambiati, nelle percezioni della società e dei mercati, i giudizi europei sull'America e quelli americani sull'Europa? Nei mesi bollenti dell'estate 2011, ogni volta che Wall Street perdeva colpi, i giornali americani non mancavano di precisare che la colpa era della crisi in Europa. C'era una punta di *Schadenfreude* in questo addossar di colpe, ma le tensioni e le punture di spillo da una parte e dall'altra dell'Atlantico sono sempre esistite, e non solo da quando Winston Churchill amava dire che «gli americani fanno sempre le cose giuste, una volta che abbiano esaurito tutte le alternative».

In questo scritto ci occuperemo dei giudizi europei sull'America, dato che un'analisi parallela si occupa di quelli americani sull'Europa. E cominciamo col dire che anche da parte europea c'è un elemento di *Schadenfreude* nel contemplare la crisi americana,

appena temperato dal fatto che sulle due sponde dell'Atlantico il problema è principalmente quello dei debiti sovrani: il contrasto, corretto e possente, alla Grande recessione ha allargato i deficit pubblici, alimentato lo stock di debito, e oggi, sia in Europa che in America, i governanti e la comunità intera si trovano davanti la pesante sfida del risanamento delle finanze pubbliche.

Ma è vero che nel passato le critiche americane all'Europa – un continente in declino, come si è detto – erano state più continue e più pesanti delle critiche europee all'America. Se non altro per il fatto che l'opinione in America è più compatta e monolitica di quanto non sia il giudizio europeo, frammentato come è in decine di stati e di ideologie. Il giudizio americano, oltre a essere più compatto, come si conviene a un solo paese e a una sola storia più che secolare, è anche più culturalmente e ideologicamente omogeneo. Non vi sono in America, a parte le frange che esistono in ogni nazione, le ideologie contrapposte che ancora oggi agitano i dibattiti politico-culturali in Europa. Una recente inchiesta sulla gerarchia dei valori indica graficamente la differenza fra il Vecchio e il Nuovo continente. La domanda era: «Qual è la cosa più importante di cui i governi si devono preoccupare? Niente povertà o massima libertà?». La risposta a questa domanda segnava un netto crinale fra europei e americani. La maggioranza dei primi era per lo sradicamento della povertà, mentre la maggioranza dei secondi dava il primo posto alla massima libertà. Uno può essere d'accordo o in disaccordo con gli americani, ma non può dire che questi valori sono stati loro imposti da un complotto di malvagi capitalisti. L'America è quello che è perché i suoi valori sono diversi, perché è stata plasmata così dalla sua storia. E a noi europei non spetta dire se questi valori sono giusti o sbagliati, ma solo di osservare che, almeno fino a qualche tempo fa, sembrano aver favorito, nel bene e nel male, la crescita dell'economia. Un'economia che è così ricca da potersi permettere di dedicare alle cure sanitarie ben il 15% del reddito nazionale (contro il 9% in Europa), ma allo stesso tempo così ingiusta da non garantire a tutta la popolazione l'accesso all'assistenza sanitaria di base.

In effetti, questo aspetto dell'assistenza sanitaria è un utile punto di partenza per esplorare i cambiamenti nell'attitudine europea verso l'America in questi tempi di crisi. Il presidente Barack Obama ha cercato di rimediare a quell'ingiustizia appena descritta introducendo una riforma sanitaria che ovviasse alla vergogna di 30 milioni di americani senza copertura sanitaria, e questa audace iniziativa – un avvicinamento al modello europeo in questo campo cruciale – ha dato l'avvio a una ripulsa profonda presso quella parte della società americana che, in una versione edulcorata del maccarthismo, vede gli Stati Uniti derapare verso forme di socialismo strisciante. Proprio nel dibattito – spesso incivile – che è seguito alla riforma sanitaria, è emerso un astio nascosto verso l'Europa: «Non vogliamo essere europei» hanno detto o pensato molti, che vedevano l'adozione di modelli universali di assistenza sanitaria come un primo passo verso una soffocante *mainmise* dello Stato sulla società.

Naturalmente, per gli europei invece questo avvicinamento diventava una rivendicazione dei loro valori, la *fraternité* e l'*égalité* altrettanto importanti della *liberté*. E gli europei guardavano con interesse e sufficienza questo acceso dibattito americano sui meriti della riforma sanitaria.

Ma la crisi ha portato al calor bianco le tensioni in America fra chi teme l'invasione dello Stato e chi ha a cuore anche *fraternité* ed *égalité*. Gli europei faticano a capire

l'ideologia del movimento "Tea Party". Alla base dei *Tea-partiers* c'è un'affermazione di individualismo e di indipendenza, una protesta anti-tasse e, più in generale, anti "Big Government": nel 1773 una manifestazione, da allora in poi chiamata il *Boston Tea Party*, protestò contro una tassa inglese sul tè e grossi carichi di tè provenienti dall'Inghilterra furono buttati a mare. Da lì a pochi anni sarebbe partita la rivoluzione americana e nel 1776 gli Stati Uniti avrebbero dichiarato l'indipendenza.

Perché il movimento "Tea Party" è tornato in forza con la Grande recessione? La ragione sta nei deficit che si sono accumulati e nel debito pubblico che si è gonfiato. Il mondo – e l'Europa e il "Tea Party" – cominciano ad accorgersi che l'"esorbitante privilegio" lamentato dal generale De Gaulle non è più tale. I "deficit gemelli" – quello interno (pubblico) e quello esterno (corrente) – sono diventati troppo grossi e troppo persistenti. L'Europa comincia a guardare agli Usa non più come a un superpotere le cui rampogne irritano (e hanno irritato gli europei ancora in ottobre, col segretario al Tesoro Tim Geithner che rampognava l'Europa sui ritardi nell'affrontare la crisi) ma come a un paese in crisi come un altro. Il movimento dei "Tea Party" può in superficie lamentare i deficit come segno di un'invadenza della sfera pubblica nell'economia, o come timore che questi deficit possano portare a maggiori tasse in futuro – in questo c'è una lontana parentela con i movimenti poujadisti nella Francia degli anni Cinquanta – ma la vera inquietudine dei *Tea-partiers* sta nell'oscura sensazione che i disavanzi indeboliscono l'indipendenza della nazione, mettendola alla mercé dei creditori stranieri.

I due avvenimenti più importanti degli ultimi anni – la nuova presidenza americana e la Grande recessione con la sua coda velenosa della crisi da debiti sovrani – stanno avvicinando i due modelli, quello europeo e quello americano. Barack Obama sta cercando, con la riforma sanitaria, di portare gli Usa verso schemi europei di assistenza sociale. Gli europei, con la loro crisi da debiti sovrani, stanno forgiando – sono costretti a forgiare – una *governance* dell'economia meno sbilanciata e più vicina a quell'unità di intenti e di procedure decisionali che caratterizza uno Stato federale come gli USA. E, a ulteriore motivo di avvicinamento delle due sponde dell'Atlantico, sta l'avanzata dei paesi emergenti, che contano ormai per la metà (e fra poco più della metà) dell'economia del pianeta, costringendo il Vecchio e il Nuovo continente a ripensare il loro posto nel mondo.

La crisi europea vista dagli USA

di Francesco Guerrera

Negli ultimi due anni, l'America ha osservato con crescente preoccupazione la crisi economica e politica sull'altra sponda dell'Atlantico. Le inquietudini di politici, uomini d'affari e mercati sono state acuite dalla complessità del sistema di governo dell'Unione Europea e da astruse questioni di politica interna nei paesi membri.

Agli occhi degli americani – anche quelli che l'Europa la seguono e la conoscono – l'UE appare un sistema arcano e bizantino in cui la burocrazia sovranazionale della Commissione Europea si scontra spesso e malvolentieri con le necessità politiche di 27 governi nazionali, elettorati locali e una storia millenaria di tensioni e antipatie.

Differenze fondamentali tra l'America e l'Europa in termini di gestione economica e concezione del capitalismo, di cui parleremo più a lungo in un istante, fanno sì che il mondo politico e finanziario USA abbia una visione parziale, e forse distorta, degli avvenimenti europei. Queste oggettive difficoltà di comprensione, che ricordano le fatiche fatte dall'Europa nel capire le radici profonde della crisi americana del 2007-2009, stanno avendo ripercussioni considerevoli nei rapporti tra UE e USA, portando a un raffreddamento nelle relazioni transatlantiche.

Ho avuto occasione di partecipare agli incontri del Fondo Monetario Internazionale e della Banca Centrale a Washington a settembre e la tensione tra i due blocchi era palpabile. Da una parte, c'era un'élite americana che, a partire dall'amministrazione Obama e dai grandi di Wall Street, chiedeva ai governanti europei azioni decisive e immediate per evitare un'intensificazione della crisi. L'impazienza americana, però, non faceva altro che aumentare il risentimento europeo per la maniera aggressiva e poco delicata in cui gli USA tentavano di "suggerire" soluzioni alla crisi del continente. Questo, a sua volta, ha esacerbato la percezione americana che gli europei non stanno facendo abbastanza per risolvere la crisi e prevenire un contagio che sarebbe devastante per l'economia mondiale.

Come mi ha detto un capo di una delle banche d'affari di Wall Street, «a questo punto è difficile sapere se l'UE c'è o ci fa» – una frase forse oltraggiosa ma che cattura perfettamente l'insofferenza americana per le lunghezze europee. Questo dialogo tra sordi – anzi tra sordi irascibili – è emblematico della divergenza d'intenti e strategie tra i due vecchi alleati.

Non è un caso che a più di 60 anni dalla promulgazione del Piano Marshall, i paesi che hanno bisogno di aiuti finanziari, tra cui l'Italia, abbiano guardato a est – e in particolare alle nuove ricchezze della Cina – invece di rivolgere il proprio sguardo verso gli USA.

Le paure degli USA

I timori americani nei confronti della crisi europea possono essere riassunti in cinque capitoli: la politica; l'economia; il sistema bancario; la moneta e il commercio estero; le orbite geopolitiche.

Politica

Nell'ambito politico, le ansie americane sono legate alla mancanza di fiducia nel sistema di governance europeo. Il labirinto istituzionale dell'UE e la separazione, non chiara, di poteri tra Bruxelles e le varie capitali nazionali rende il sistema lento e imprevedibile rispetto all'apparato governativo americano.

In momenti di crisi questa differenza viene accentuata. Come dimostrato dagli avvenimenti del 2008, nei momenti più difficili la reazione naturale dell'elettorato americano è quella di concentrare ancora più poteri decisionali nel presidente e nell'amministrazione, relegando il Congresso al ruolo di comprimario.

In questo contesto, le lunghezze europee, con negoziati interminabili tra paesi e interminabili attese per la ratifica di decisioni importanti da parte di parlamenti internazionali, sono poco comprensibili agli americani e aumentano le loro incertezze e paure.

Economia

Nonostante le differenze politiche, gli USA e l'Europa sono legate da vincoli commerciali enormi. L'America è il partner più importante dell'UE, con esportazioni di più di 360 miliardi di euro l'anno. Gli Stati Uniti, a loro volta, vendono circa 300 miliardi di euro di beni e servizi al blocco europeo, più che a ogni altra economia nel mondo.

Vista la posta in gioco, è naturale che le aziende, le banche e i politici USA siano molto preoccupati per la situazione economica europea. E non solo a breve termine. La crescita anemica dell'economia UE nei prossimi anni è ormai data per scontata. L'incubo del mondo degli affari statunitense è che la crisi dell'euro e le misure di austerità necessarie per risolverla portino a una lunga recessione che peserà sull'economia mondiale per molti anni.

A dirla con un amministratore delegato di una multinazionale americana: «Se l'Europa cresce poco per un paio d'anni, non è certo ideale ma non è una catastrofe, la nostra paura è di essere semplicemente all'inizio di una grande depressione».

Il sistema bancario

Dopo la crisi del 2008, che portò al fallimento della Lehman Brothers e al salvataggio forzato di banche enormi come Citigroup, i mercati americani sono ipersensibili a problemi nel settore finanziario.

La situazione europea ha fomentato le paure di Wall Street sulla stabilità del sistema bancario d'oltreoceano. La manifestazione più vistosa di queste ansie è stata il comportamento dei fondi pensione americani nei confronti delle banche francesi. Per anni, banche come la BNP Paribas e la Société Générale si sono avvalse dei fondi americani come fonte di finanziamenti. In particolare, i fondi comuni di investimento USA, che raccolgono i risparmi dei piccoli investitori, erano diventati uno strumento importante che permetteva a banche francesi ed europee di diversificare i propri rischi e aggiungere dollari ai propri bilanci.

Negli ultimi mesi, però, i fondi americani si sono ritirati quasi completamente dal mercato dei finanziamenti delle banche europee, costringendo quest'ultime a trovare dollari altrove o a ridurre, come hanno fatto BNP e SocGen, le loro attività negli USA. Ma le

paure dei mercati vanno ben al di là dei finanziamenti in dollari. La più grande preoccupazione di banche e operatori USA è che la crisi del debito europeo possa portare al fallimento di una delle tante banche i cui bilanci sono pieni di buoni del Tesoro greci, spagnoli, italiani e portoghesi. In questo frangente, le notizie preoccupanti riguardo alla Dexia, la banca Franco-Belga che sembra destinata a essere spaccata in due – una banca “buona” e una banca “cattiva” con assetti tossici – hanno aumentato le paure di Wall Street.

La moneta e il commercio

Su questo punto, le apprensioni degli americani sono di due tipi: l'implosione della zona euro; e una svalutazione drammatica della divisa da mettere in seria difficoltà le esportazioni americane.

Sul primo punto, c'è poco da dire. La disintegrazione della moneta unica sarebbe una catastrofe di tali proporzioni che è praticamente impossibile prepararsi o tentare di predirne le ramificazioni. Gli americani possono solo sperare, e magari pregare, che non succeda.

La svalutazione è un pericolo molto più realistico. Mentre l'Europa si affanna a risolvere la crisi, un calo nella moneta è pressoché inevitabile. Si tratta semplicemente di capire di quanto. Per gli americani questa è una domanda fondamentale, visti i legami commerciali di cui abbiamo parlato prima. Un calo repentino e radicale nell'euro farebbe veramente del male a un'economia americana in cui le esportazioni sono state una rara fonte di crescita.

Il vero pericolo, in questo caso, è quello di una “guerra delle monete” tra America, Europa e alcuni paesi emergenti come la Cina che potrebbe portare a lacerazioni enormi nell'equilibrio economico e politico raggiunto dopo la guerra fredda.

Le orbite geopolitiche

Le ripercussioni geopolitiche della crisi europea non si manifesteranno per parecchi anni e sono senz'altro meno importanti a breve termine delle altre questioni discusse qui. Ma non c'è dubbio che l'establishment politico americano si stia preoccupando del fatto che le tensioni transatlantiche create dalla crisi potrebbero portare a un indebolimento della “relazione speciale” che i due continenti hanno avuto sin dalla fine della seconda guerra mondiale.

L'ascesa di altri partner commerciali – la Cina, ma anche il Brasile, l'India e la Russia – non fa che alimentare queste preoccupazioni. Soprattutto quando, come successo di recente, qualche paese europeo sembra disposto a chiedere aiuto a nazioni in via di sviluppo invece che agli USA.

Il dilemma USA è cosa fare per prevenire questo lento ma inesorabile spostamento del baricentro europeo verso Est. A differenza di 60 anni fa, l'America non ha né il potere finanziario, né la volontà politica di spendere miliardi di dollari per salvare l'Europa. E i governanti USA non si possono astenere dal richiamare all'ordine i colleghi europei, soprattutto quando la crisi dell'UE minaccia di contagiare il resto del mondo.

Le frustrazioni del ministro del Tesoro americano Tim Geithner, che ha più volte esortato i colleghi europei a prendere decisioni radicali per sconfiggere la crisi, è emblematica della difficile posizione americana nella congiuntura attuale.

Gli Stati Uniti hanno la potenza finanziaria per ergersi a leader dell'economia mondiale ma il loro cachet politico è stato grandemente diminuito dal fatto che l'ultima crisi iniziò proprio negli USA prima di essere esportata in altri continenti.

Le esternazioni di alti funzionari cinesi e russi negli ultimi mesi, che accusano gli USA di aver perso la credibilità per impartire lezioni ad altre nazioni, dimostrano la fragilità della situazione: un'economia mondiale sull'orlo della recessione che non ha più una guida sicura, un punto di riferimento fermo a cui guardare per superare questo momento di grave difficoltà. Nonostante ciò, per ora, la "relazione speciale" è protetta dagli enormi scambi commerciali tra America ed Europa. I due blocchi economici dipendono l'uno dall'altro e hanno un interesse comune nel risolvere la crisi. Ma la storia dimostra che gli alleati di oggi si trasformano nei nemici di domani e la turbolenza attuale potrà portare a cambiamenti epocali nelle relazioni geopolitiche mondiali nei prossimi decenni.

Le soluzioni

Cosa deve fare l'Europa per uscire dalla crisi? Viste dagli USA, le soluzioni possibili sono di tre tipi. In ordine temporale: garantire il debito dei paesi in difficoltà e ricapitalizzare le banche; riformare l'UE con un'unione fiscale; introdurre misure di austerità e mantenere la disciplina economica.

La misura più immediata è mettere fine allo stillicidio di cattive notizie che proviene dall'Europa. Wall Street e i politici USA vorrebbero che l'Europa garantisse le obbligazioni di nazioni a rischio come la Spagna e l'Italia per rassicurare mercati e investitori che i loro debiti verranno ripagati sempre e comunque.

Allo stesso tempo, gli americani suggeriscono (o chiedono) una ricapitalizzazione delle banche europee sotto l'egida della Banca Centrale Europea. Secondo i fautori di questa teoria, l'iniezione di capitale da parte delle autorità europee risponderebbe una volta per tutte alle domande dei mercati sulla solvibilità del settore bancario europeo.

Ma una volta applicati i cerotti del caso, gli USA vogliono che il paziente venga operato. Il consenso in America è che i problemi attuali dimostrano che un'unione monetaria non può funzionare senza un'unione fiscale che imponga regole e discipline comuni agli stati membri. Forti del loro esempio – una federazione di stati con grande autonomia ma anche forte coesione a livello fiscale – gli USA vedono l'esperimento dell'euro come un'opera incompiuta da completare al più presto. Per i potenti di New York e Washington, i problemi politici e il retaggio storico che rende difficile un'unione fiscale in Europa non sono insormontabili, soprattutto se il futuro del continente dipende da una maggiore integrazione fiscale.

Austerità e riforme diventano quindi un corollario quasi obbligato del teorema USA per risolvere l'equazione europea. Un paese, che per tradizione e storia, non ha costruito un welfare state capillare e costoso come quello europeo, considera la situazione d'oltre-Atlantico inaccettabile.

Pensioni-baby, settimane corte ed evasione fiscale rampante sono concetti completamente alieni alla psiche americana e, come tali, in cima alla lista dei problemi europei

quando visti da qui. La mentalità americana, sia della destra che della sinistra, è che l'Europa ha vissuto al di sopra dei propri mezzi per lungo, troppo, tempo e la crisi la obbliga a prendere decisioni dolorose ma inevitabili per ricostruire la propria economia.

Per gli americani che osservano le convulsioni europee, è impossibile non ricordarsi della crisi che si abbatté sugli Stati Uniti tre anni fa. I paralleli sono abbastanza ovvi. Anche allora, le banche furono il meccanismo di trasmissione tra i problemi finanziari e quelli economici. Anche allora, il malfunzionamento del sistema finanziario portò a una durissima recessione, con tassi elevati di disoccupazione. E anche allora, i mercati e gli investitori furono in stato di choc, incapaci di capire come il mondo sarebbe stato capace di uscire dalla crisi.

Ma ci sono differenze fondamentali tra la crisi "made in USA" del 2007-2009 e la versione europea che stiamo vivendo oggi e comprendere le differenze forse aiuta a capire quali soluzioni possano funzionare in questo caso. La differenza più importante è che nel 2007, la crisi incominciò nel mercato immobiliare, passò per i mercati finanziari, contagiò le banche e solo alla fine straripò nell' economia reale. In questo caso, è stata l'economia reale – con la crescita zero di paesi come l'Italia, la Spagna e il Portogallo – a contagiare i mercati e mettere in pericolo il sistema finanziario.

La discrepanza è importante perché, nella crisi americana, la soluzione fu più semplice, anche se non meno dolorosa, delle opzioni a disposizione dei governanti europei. Mi ricordo bene come nel settembre del 2008, pochi giorni dopo il crollo di Lehman Brothers, la banca d'affari la cui bancarotta fece precipitare l'economia mondiale nel caos, un alto funzionario della Federal Reserve, mi disse come le autorità americane avrebbero reagito: «Se siamo costretti, spenderemo miliardi e miliardi di dollari per salvare tutte le banche. E non ci fermeremo fino a quando i mercati non saranno soddisfatti». La sua predizione si avverò. Il governo americano dovette spendere più di 700 miliardi di dollari per ricapitalizzare istituzioni finanziarie quali la Citigroup e il gigante delle assicurazioni AIG – un conto salatissimo che fu pagato dai contribuenti americani. Ma nonostante le tensioni sociali generate da quelle decisioni, la realtà fu che, per un governo come quello americano, trovare 700 miliardi di dollari non è un problema, soprattutto quando si controlla la zecca di stato. Il bello della soluzione americana fu che, una volta spesi i soldi, il peggio della crisi venne superato e i mercati si calmarono. Anzi: visto, che ormai quasi tutte le banche hanno ormai ripagato gli aiuti con gli interessi, i contribuenti non hanno perso soldi nel salvataggio di Wall Street.

Ma l'equazione americana – salvare le banche è uguale a salvare l'economia – purtroppo non funzionerà in Europa. La crisi del vecchio continente è una crisi di debito pubblico, di governi che hanno speso e speso senza pensare al domani e di cittadini che hanno tentato di pagare il meno possibile in tasse. Le banche stanno certamente soffrendo – come si è visto in Irlanda e in Spagna - ma in questo caso sono vittime, non carnefici. I governi belga e francese possono, e devono, salvare un gigante finanziario come la Dexia, ma un salvataggio del genere non aiuterà i conti pubblici e i problemi strutturali delle loro economie.

Le soluzioni ai problemi europei non risiedono nello stampare soldi o a "far piovere soldi dall'elicottero", come piaceva dire al capo della Federal Reserve Ben Bernanke quando faceva il professore. Le questioni ormai annose, quasi ataviche, dell'Unione Europea, vanno risolte con manovre a lungo termine che andranno a toccare privilegi e

more sociali che non sono stati toccati per decenni, forse secoli. Il dilemma per i governanti europei contiene la ragione per cui queste riforme sono state rimandate fino a ora: ai politici non conviene prendere misure impopolari i cui risultati non si vedranno per anni.

Visto l'orizzonte limitato dei politici, da un'elezione all'altra, è difficile capire come possano prescrivere dosi da cavallo di austerità che fanno arrabbiare la popolazione e incoraggiano le ali più estreme, sia a destra che a sinistra. La realtà è che solo una vera crisi – o una classe politica europea con un coraggio leonino che fino a ora non ha dimostrato – potrà portare a riforme serie dell'economia, mercato del lavoro, e sistemi di tassazione dell'UE. Gli americani la chiamano "la piattaforma infuocata" – una situazione talmente grave in cui l'unica soluzione è quella di prendere misure drastiche e radicali. Vista dall'America, la piattaforma europea sembra sempre più incandescente. Bisognerà vedere se anche i potenti dell'UE stanno incominciando a sentire le fiamme vicino ai loro piedi.

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 (CeSPI – giugno 2010)

L'evoluzione della governance economica alla luce della crisi e l'impatto sulle relazioni internazionali (ISPI – giugno 2010)

Bilancio e prospettive della Cooperazione Euro-Mediterranea (IAI – giugno 2010)

Le missioni internazionali (ISPI, IAI, CeSI e CESPI – Anno 2010)

Le missioni internazionali (IAI e CESPI – Anno 2011)

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura della:

Camera dei deputati

SERVIZIO STUDI

DIPARTIMENTO AFFARI ESTERI

Tel. 06.67604939

e-mail: st_affari_esteri@camera.it