



*Questo Rapporto è stato progettato da un gruppo di lavoro interno al Centro Einaudi formato da Anna Caffarena, Mario Deaglio, Giuseppina De Santis, Giorgio S. Frankel, Anna Maria Gonella e Pier Giuseppe Monateri.*

*I capitoli 1, 3 e 6 si devono a Mario Deaglio; i capitoli 2 e 5 si devono ad Anna Caffarena; i capitoli 4 e 7 si devono a Pier Giuseppe Monateri.*

*I riquadri a p. 42 e p. 75 sono di Giorgio S. Frankel; il riquadro a p. 49 è di Anthony Marasco; il riquadro a p. 106 è di Luigi Bonanate; il riquadro a p. 116 è di Carolina Sassi; il riquadro a p. 127 è di Cristina Costantini.*

*Le cronologie sono di Carolina Sassi. I dati per le elaborazioni statistiche di cui ai capitoli 1 e 6 sono stati raccolti da Anna Lo Prete e Matteo Migheli.*

*Alla cura dei testi ha collaborato Concetta Fiorenti.*

*Il Rapporto sull'economia globale e l'Italia, giunto alla nona edizione, nasce dalla collaborazione fra il Centro di Ricerca e Documentazione "Luigi Einaudi" e la Lazard & Co.*

*Sono stati pubblicati da Centro Einaudi e da Lazard & Co. in edizioni fuori commercio: Il capitalismo difficile. Le tendenze, le regole, le imprese. Primo rapporto sull'economia globale e l'Italia (1996) e Ultimi della classe? Secondo rapporto sull'economia globale e l'Italia (1997), a cura di Mario Deaglio.*

*In questa stessa collana sono usciti: L'Italia paga il conto. Terzo rapporto sull'economia globale e l'Italia (1998), di Mario Deaglio, A quando la ripresa? Quarto rapporto sull'economia globale e l'Italia (1999), di Mario Deaglio, Un capitalismo bello e pericoloso. Quinto rapporto sull'economia globale e l'Italia (2000), di Mario Deaglio, La fine dell'euforia. Sesto rapporto sull'economia globale e l'Italia (2001), di Mario Deaglio, Economia senza cittadini? Settimo rapporto sull'economia globale e l'Italia (2002), di Mario Deaglio, Giorgio S. Frankel, Pier Giuseppe Monateri, Anna Caffarena, Dopo l'Iraq. Ottavo Rapporto sull'economia globale e l'Italia (2003), di Mario Deaglio, Giorgio S. Frankel, Pier Giuseppe Monateri, Anna Caffarena.*

*Per la comunicazione, il Rapporto si avvale dell'opera di Moccagatta Pogliani e associati.*

# *Nono rapporto sull'economia globale e l'Italia*

**C** Centro di Ricerca  
e Documentazione  
"Luigi Einaudi"

---

10121 Torino, Via Ponza 4  
Tel. +39.0115591611, Fax +39.0115591691  
segreteria@centroeinaudi.it  
www.centroeinaudi.it

**LAZARD**

---

20121 Milano, Via dell'Orso 2  
Tel. +39.02723121, Fax +39.02860592  
segreteria@lazard.com  
www.lazard.com



Mario Deaglio, Pier Giuseppe Monateri,  
Anna Caffarena

# La globalizzazione dimezzata

**GUERINI**  
**E ASSOCIATI**

---

Lazard & Co. devolverà a favore di attività di ricerca  
i diritti derivanti dalla vendita di questo volume.

© 2004 Lazard & Co., Milano  
e-mail: [segreteria@lazard.com](mailto:segreteria@lazard.com)  
[www.lazard.com](http://www.lazard.com)

© 2004 Centro di Ricerca e Documentazione “Luigi Einaudi”, Torino  
e-mail: [segreteria@centroeinaudi.it](mailto:segreteria@centroeinaudi.it)  
[www.centroeinaudi.it](http://www.centroeinaudi.it)

Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA  
viale Filippetti, 28 – 20122 Milano  
<http://www.guerini.it>  
e-mail: [info@guerini.it](mailto:info@guerini.it)

Copertina di Antonio Ianiro  
Illustrazione di Michela Petoletti

Prima edizione: maggio 2004

Ristampa: v IV III II I 2004 2005 2006 2007 2008

Printed in Italy

ISBN 88-8335-525-3

# Sommario

Presentazione <i>di Gerardo Braggiotti</i>	XI
<b><i>La globalizzazione dimezzata</i></b>	
Introduzione <i>di Giuseppina De Santis</i>	3
<b><i>Parte prima</i></b>	
<b><i>Il mondo nell'era dell'incertezza</i></b>	9
<b>1. Come cambia la mappa geoeconomica del pianeta</b>	
<i>di Mario Deaglio</i>	11
1.1. L'economia mondiale ha un motore asiatico	11
1.2. L'esplosione produttiva cinese	15
Il nuovo «ombelico del mondo»	15
Un cammino privo di modelli	20
Gli sviluppi del resto del mondo	23
<i>Il Giappone diventa «cinese»</i>	24
1.3. Stati Uniti, ripresa o rimbalzo?	28
La riscoperta dell'arsenale keynesiano	28
Il peso dei debiti	33
<b>2. Impero per caso <i>di Anna Caffarena</i></b>	
2.1. Una retorica già in declino	37

<i>Il Medio Oriente e i limiti della superpotenza</i> di Giorgio S. Frankel	42
2.2. La democrazia, a ogni costo	44
2.3. Globocop	47
<i>Diritti civili, il rischio di tornare indietro</i> di Anthony Marasco	49
2.4. Chi fa per sé, (non) fa per tre	53
<b>Parte seconda</b>	
<b><i>Il difficile cammino dell'Europa</i></b>	69
<b>3. Fallimenti e successi</b> di Mario Deaglio	71
3.1. Le debolezze	71
3.2. I passi avanti	74
<i>Aerospazio, la frontiera più avanzata</i> di Giorgio S. Frankel	75
3.3. L'euro vale più di un esercito	78
<b>4. Un progetto a rischio di implosione</b> di Pier Giuseppe Monateri	81
4.1. Il progetto Europa e la globalizzazione	81
4.2. L'identità europea: un'ermeneutica infinita?	82
<i>Che cosa è Europa</i>	84
4.3. La Costituzione, un possibile fallimento	87
4.4. Accordi non maturi: la Banca centrale europea	90
4.5. Un'Europa dei diritti?	92
4.6. Conclusione: un destino incerto	101
<b>5. L'amicizia ai tempi del terrorismo</b> di Anna Caffarena	105
5.1. Eravamo tutti americani	105
<i>Terrorismo internazionale, se imboccassimo</i> <i>la via della politica?</i> di Luigi Bonanate	106
5.2. Marziani e venusiani	111
5.3. Per interesse, più che per amore?	113
<i>La Politica Estera e di Sicurezza Comune</i> di Carolina Sassi	116
<b>Parte terza</b>	
<b><i>L'Italia, il paese con una marcia in meno</i></b>	121
<b>6. Il rischio di restare indietro</b> di Mario Deaglio	123
6.1. L'Italia di fronte al problema del declino	123

<i>Riforma Biagi, due scommesse per l'innovazione</i> di Cristina Costantini	127
6.2. Alcune ragioni di una crescita avvizzita	131
La «forbice» con gli altri paesi ricchi	131
Il peso della demografia e la «tassa sui figli»	135
Il confronto sulla produzione industriale	139
Le difformità della struttura manifatturiera	141
6.3. Alcune carenze specifiche	145
Le difficoltà del settore della formazione	145
<i>Lo strano caso dell'inflazione italiana</i>	149
I problemi della ricerca scientifica	151
Le «strozzature» fisiche	153
6.4. Conclusione: ritratto di un paese precario	157
<b>7. Il ritardo e i costi dell'isolamento</b> di Pier Giuseppe Monateri	159
7.1. Il problema dei costi transattivi	159
7.2. I tempi delle decisioni	160
Le decisioni politiche: la formazione dei governi	160
Le decisioni politiche: l'attività legislativa	165
Le decisioni giuridiche	168
7.3. Il modello del ritardo italiano e la teoria economica delle costituzioni	170
7.4. Il ritardo italiano: strategie razionali di dominio inefficiente	176
Cronologie di Carolina Sassi	179
Dodici mesi di cronache globali	179
Dodici mesi di cronache europee	195
Indice delle figure	203
Indice delle tabelle	205
Indice dei nomi	207
Profilo degli autori	217
Il Gruppo Lazard	220
Il Centro Einaudi	221



# Presentazione

Il *Nono rapporto sull'economia globale e l'Italia* guarda, come di consueto, agli sviluppi economici, politici, strategici che hanno caratterizzato i dodici mesi trascorsi dall'aprile 2003 al marzo 2004; cerca dunque di ricostruire, in una lettura coerente seppur ancora ravvicinata, un periodo tumultuoso, segnato dall'aspro dopoguerra iracheno, da andamenti economici contraddittori e tuttora incerti, dal progredire – anche qui, con difficoltà e contraddizioni – della costruzione europea, dalla comparsa del terrorismo islamico in Europa.

Fin dal titolo – *La globalizzazione dimezzata* – viene sottolineata la necessità di guardare ai processi in corso con una nuova attenzione: l'illusione di una globalizzazione inarrestabile, pacifica e sotto ogni aspetto benefica si dimostra sempre più essere, appunto, un'illusione. Si conferma invece la tesi – già avanzata in precedenti *Rapporti* – di una globalizzazione-arcipelago, caratterizzata cioè dalla sempre maggiore integrazione di grandi regioni del mondo, che però si volgono al proprio interno prima che aprirsi al resto del pianeta.

Su questo sfondo di sviluppi a volte tumultuosi, come la crescita economica cinese, a volte lentissimi, come l'integrazione europea, si colloca l'Italia. Coerentemente, quest'anno il *Rapporto* è diviso in tre parti, la prima dedicata al mondo, la seconda all'Europa, l'ultima al nostro paese. Nella convinzione, più volte argomentata negli anni precedenti, che i problemi italiani non possono venire compresi e adeguatamente affrontati se non inquadrandoli all'interno di più

ampie evoluzioni di livello globale, uscendo dunque da un'interpretazione tutta «locale» – a volte localistica – dei rischi e delle opportunità che abbiamo di fronte nel futuro.

Dalla ricostruzione dei mutamenti nella «mappa» geoeconomica del pianeta deriva la possibilità di collocare in una prospettiva adeguata la panoramica sull'Italia: dove l'analisi dimostra come l'Italia presenti in forma aggravata un malessere che è di tutta l'Europa ed è in primo luogo dovuto alla sua demografia, ma poi anche a carenze specifiche – dalle difformità della struttura manifatturiera alle «strozzature» fisiche, alle debolezze del sistema formativo, alla peculiare lentezza dei processi decisionali, alla carenza di infrastrutture – che sono destinate ad accompagnare il paese per oltre una generazione.

Queste difficoltà vanno affrontate con pazienza, sapendo che non esistono scorciatoie. Il primo passo per farlo, tuttavia, è proprio quello di individuarle, di riconoscerle per quello che sono. Il secondo è di alzare gli occhi e guardare al resto del mondo, sapendo che se oggi il nostro paese rischia la marginalizzazione in Europa, è l'Europa stessa a rischiare la marginalizzazione a livello planetario.

Non si tratta, però, di un destino già scritto: né per l'Europa, né per l'Italia. È questa consapevolezza, è la fiducia nella possibilità di progettare un futuro per il nostro paese che torni a essere di crescita e di sviluppo che ci hanno spinto, anche quest'anno, a sostenere la realizzazione di questo *Rapporto*. Nella speranza che rappresenti un contributo a un dibattito civile, sull'Italia e sulle scelte che questa potrà e dovrà compiere, capace di uscire dalle contrapposizioni partigiane, dalle vaghezze ideologiche, dai miti miracolistici; volgendosi invece, con pazienza e tenacia, all'individuazione dei rimedi e alla costruzione del consenso necessario ad applicarli.

Milano, 21 aprile 2004

*Gerardo Braggiotti*

*La globalizzazione dimezzata*



# Introduzione

Questo *Rapporto sull'economia globale e l'Italia* nacque, nove anni fa, da un'intuizione: l'idea che, finita la guerra fredda, caduta la cortina di ferro, l'economia mondiale fosse entrata in una nuova fase, quella appunto della globalizzazione. Ciò comportava modifiche radicali, di natura non solo quantitativa: per questo, la tradizionale lettura macroeconomica degli avvenimenti andava integrata con un'analisi qualitativa di quanto stava avvenendo nei nuovi mercati globali, a cominciare da quello finanziario, dedicando inoltre una specifica attenzione alle strategie dei grandi gruppi e ai mutamenti delle regole che governavano il sistema.

Per l'Italia, in particolare, si ravvisava il rischio che il paese si trovasse poco attrezzato a muoversi in un mondo divenuto improvvisamente molto più grande. Il processo di integrazione europea, infatti, era destinato a privare gradualmente l'Italia degli strumenti – la manovra sul costo del denaro, l'indebitamento pubblico, la svalutazione competitiva della moneta – usati da decenni, insieme, per sostenere l'economia e costruire il consenso politico. Contemporaneamente, la crescente integrazione economica a livello globale avrebbe esposto l'Italia, paese caratterizzato da un'industria, seppur vitale, sostanzialmente debole nei settori di avanguardia, alla concorrenza di economie che stavano appena allora affacciandosi sul mercato mondiale.

In un paese anche troppo incline a ripiegarsi su se stesso, a leggere le proprie vicende in chiave esclusivamente interna, era necessa-

rio allora fare uno sforzo, intellettuale in primo luogo, per misurarsi con un mondo più ampio, costruendo strumenti empirici di analisi, indicatori, parametri di confronto che consentissero anno per anno di valutare in maniera oggettiva, sebbene necessariamente approssimata, passi avanti e passi indietro dell'Italia sullo sfondo di uno scenario che non era e non poteva essere solo nazionale o anche solo europeo. Nel tempo, il *Rapporto* è rimasto fedele a questa aspirazione: fornire, ogni dodici mesi, un quadro di come stava cambiando l'economia globale e di come, in questo contesto, cambiava la posizione relativa del nostro paese.

Accanto a questa, ci sono state tuttavia sempre altre due percezioni. La prima, che le variazioni nel peso economico relativo dei diversi paesi del mondo avevano necessariamente riflessi anche sul loro peso politico, e dunque sul tessuto delle relazioni internazionali. La seconda, che nella lettura dei fenomeni economici non si potesse prescindere dalla comprensione di ciò che la mutevole *ricchezza delle nazioni* implicava per i loro cittadini, di come andava mutando, in altre parole, anche lo scenario dei rapporti sociali, istituzionali, dei diritti. Era evidente, insomma, che stava affermandosi un tipo diffuso (in Occidente, a larga parte della popolazione; in altre parti del mondo, a élite più o meno ampie dei diversi paesi) di consumatore globale; assai più dubbio pareva l'affermarsi di (qualcosa di simile a) un cittadino globale. La rilevanza che ci pareva venisse assumendo questo insieme di temi ci ha portato negli anni a modificare parzialmente il taglio del *Rapporto*, e in particolare ad arricchirlo a partire dal 2002 con contributi specifici dedicati appunto, di volta in volta, a profili istituzionali, giuridici, geostrategici, di relazioni internazionali.

Quando, nell'autunno scorso, abbiamo cominciato a interrogarci su come costruire ciò che sarebbe stato questo lavoro, ci è parso che i diversi piani di analisi si fossero ancora più fusi: forse largamente per effetto della guerra in Iraq, che, come ogni guerra, riproponeva – a interrogarsi sia sulle cause che l'avevano scatenata, sia sugli effetti che poteva produrre – un impasto di motivazioni, in cui l'economia, la politica, la dimensione geostrategica si sovrapponevano, rafforzandosi o magari contraddicendosi a vicenda, ma richiedendo comunque tutte di essere tenute in conto.

Nel contempo, era evidente che non solo l'11 settembre, ma anche e proprio la scelta di rispondere a quell'evento con la guerra all'Iraq obbligavano a ripensare la prospettiva di analisi: nella contrap-

posizione fra Stato e mercato che si era andata snodando lungo gli anni Ottanta e Novanta, con un progressivo apparente affermarsi del secondo sul primo, lo Stato tornava brutalmente a far sentire tutto il suo peso. Se, secondo una celebre definizione, la guerra è «la continuazione della politica con altri mezzi», appariva inoltre ipotizzabile che in un paese come gli Stati Uniti, giunto bruscamente alla fine di un ciclo di crescita che aveva del miracoloso, e fortemente condizionato nella sua ulteriore espansione dalla disponibilità di risorse energetiche, la guerra potesse essere stata progettata come «continuazione dell'economia con altri mezzi».

Questo insieme di considerazioni ci ha indotto quest'anno a modificare l'impostazione del *Rapporto*, tornando per qualche verso alla tradizione: con una prima sezione, dunque, dedicata agli sviluppi globali («Il mondo nell'era dell'incertezza»), una seconda agli sviluppi europei («Il difficile cammino dell'Europa»), una terza e ultima all'Italia («L'Italia, il paese con una marcia in meno»). All'interno di ciascuna sezione, si è cercato di dar conto, in maniera per quanto possibile coerente, delle diverse dimensioni – economiche, geostrategiche, istituzionali – dei processi in corso; ai contributi dei tre autori (Mario Deaglio, Pier Giuseppe Monateri, Anna Caffarena) sono stati aggiunti alcuni approfondimenti specifici, affidati a esperti dei diversi argomenti (Luigi Bonanate, Cristina Costantini, Giorgio S. Frankel, Anthony Marasco) e una cronologia ragionata, a livello globale ed europeo, degli ultimi dodici mesi (realizzata da Carolina Sassi). All'Italia, dunque, si arriva con una sorta di zoom che consente di inquadrare in una prospettiva adeguata i problemi (e le scelte) che il paese è chiamato ad affrontare.

Non a caso, il titolo della prima sezione sottolinea come sia l'incertezza a dominare il pianeta in questo inizio del terzo millennio. Può essere utile, a tal proposito, ricordare una distinzione che è tipica del linguaggio statistico: quella, cioè, fra pericolo e rischio. Si potrebbe dire, semplificando, che parte integrante di qualunque attività di decisione (economica, ma anche politica) è quella di trasformare il pericolo o minaccia, per sua natura indeterminato, in rischio calcolato, a cui sono associati gradi di probabilità e contromisure. Il mezzo secolo della guerra fredda è stato nel suo insieme caratterizzato, a guardarlo con il distacco oggi possibile, proprio da questo: la presenza di un rischio – quello del conflitto nucleare fra le due superpotenze – altissimo e tuttavia progressivamente calcolato e controllato.

La minaccia di oggi – che sia «l'asse del male» evocato dal presidente Bush o lo «scontro di civiltà» di cui ha parlato Huntington – si caratterizza invece per essere, appunto, un pericolo, in quanto tale non suscettibile di misura o qualificazione. E il compito dei decisori politici è, ancora una volta, quello di trasformare tale minaccia indeterminata in un rischio gestibile. Come scrive Anna Caffarena, nella scelta fra approccio unilateralista o viceversa multilateralista, «La questione è quale strategia consenta di raggiungere una condizione adeguata – seppure non ideale – ad affrontare tutte le questioni che meritano di comparire nell'agenda internazionale» (p. 60). L'analisi economica di Mario Deaglio (capitolo 1), d'altra parte, conferma largamente come l'Occidente sviluppato non possa non tener conto del peso crescente delle economie asiatiche, quella cinese in particolare, e specularmente del buco nero che pare risucchiare l'Africa e il Medio Oriente. È illusorio e pericoloso, oltre che ingiusto, immaginare di mantenere indefinitamente quattro quinti dell'umanità fuori dalla porta del governo delle istituzioni economiche internazionali.

Venendo all'Europa, la tentazione diffusa è quella di sottolineare gli elementi di debolezza – indubbiamente esistenti – sminuendone i successi. Tuttavia (lo ha ricordato Barbara Spinelli su *La Stampa*, 4 aprile 2004), l'allargamento a 25 rappresenta di fatto uno straordinario successo in termini di capacità di gestire processi di transizione al mercato e alla democrazia, e in alcuni casi addirittura di *nation-building*. Scrive Deaglio in questo senso: «L'Europa è fatta, si potrebbe dire parafrasando Massimo d'Azeglio (e fatta in maniera pacifica, è doveroso aggiungere), ora bisogna fare gli europei» (p. 80).

Sempre nella stessa chiave, quella cioè della costruzione di un'identità comune, Pier Giuseppe Monateri analizza il progetto di Costituzione su cui la Conferenza intergovernativa del dicembre 2003 non ha raggiunto l'accordo, ma che rappresenta pur sempre la base di lavoro per l'aggiornamento dei trattati. Monateri argomenta, in effetti, che il limite principale del testo sta proprio nel suo essere ancora, al di là del nome, un trattato internazionale e non una costituzione, come tale inadeguato a fondare o sancire una nuova cittadinanza. Ne consegue che la questione dell'identità, affrontata per mera giustapposizione di principi e valori, resta del tutto irrisolta. Si tratta, peraltro, di una questione ineludibile, in quanto è «chiaro quale importanza abbia [la] definizione giuridica dell'identità nel mondo della globalizzazione, come identificazione e volontà di una specificità che sa-

rebbe altrimenti perduta» (Monateri, pp. 86-87). E, tuttavia, non va dimenticato che il lungo processo di integrazione europea è stato caratterizzato fin dall'inizio da ambiguità e reticenze, che si sono poi progressivamente risolte: come scrive Deaglio, dopotutto «il tempo sta dalla parte dell'Europa» (p. 80).

Quanto alla *vexata quaestio* della politica estera e in particolare del rapporto con gli Stati Uniti, i limiti delle istituzioni europee al loro attuale stadio di evoluzione sono apparsi chiarissimi al momento della guerra all'Iraq. Altrettanto chiari, si potrebbe dire, appaiono nel dopoguerra quelli dell'approccio americano, ivi compreso l'aver puntato a dividere la «vecchia» dalla «nuova» Europa. Ma, lo ricorda Cafarena, «La chiave della nuova alleanza transatlantica, che la rende appetibile e remunerativa per entrambi i partner [...] è [...] la complementarità» (p. 115); «L'Europa deve [...] essere pronta ad assumersi nuove responsabilità nel campo della sicurezza globale, ma ha il diritto e il dovere di farlo a modo suo» (p. 117).

L'Italia, infine: Deaglio e Monateri (rispettivamente nei capitoli 6 e 7) conducono due analisi parallele delle ragioni del ritardo italiano, evidente sia sul piano economico e della struttura produttiva sia sul piano delle decisioni politiche. In entrambi i casi, l'analisi porta a concludere che si è in presenza di difficoltà strutturali, legate per quanto riguarda il ritardo nello sviluppo alla demografia in primo luogo, ma poi anche a una serie di carenze infrastrutturali di tipo materiale (i trasporti, le reti energetiche) e immateriale (la formazione e l'istruzione); e per quanto riguarda il piano delle decisioni politiche, a un assetto istituzionale funzionale alla collocazione del paese negli anni della guerra fredda, ma assolutamente inadeguato rispetto al «nuovo contesto strategico ed economico mondiale» (Monateri, p. 177).

A queste debolezze di fondo, se ne aggiunge ancora una, ossia la mancanza in Italia di un sistema dell'informazione realmente capace di approfondimento e visione prospettica. Basti un esempio per spiegare che cosa si intende con questo: chi avesse letto il quotidiano spagnolo *El País* del 15 marzo scorso (del giorno dopo le elezioni che avevano segnato la sconfitta del partito popolare di Aznar e di quattro giorni dopo l'attentato di Madrid) avrebbe visto che i due titoli della prima pagina erano evidentemente dedicati a queste due vicende; ma poi delle elezioni si ricominciava a parlare a pagina 17, delle indagini sull'attentato a pagina 42 e delle terribili e pietose storie delle vittime solo a pagina 50; di mezzo, fra pagina 2 e pagina 16,

c'erano non solo le elezioni presidenziali in Russia e svariati aggiornamenti sull'Iraq e il Medio Oriente, ma anche i risultati di una commissione d'inchiesta sul terrorismo in Perù e l'introduzione della proprietà privata nella Costituzione cinese, notizie queste delle quali si sarebbe faticato a trovar traccia nei quotidiani italiani della stessa data (i quali peraltro si occupavano quasi soltanto, e fin dalle prime pagine, delle storie individuali delle vittime, che cominciavano a essere note).

Non può stupire, dunque, che l'Italia stenti più di altri a capire come cambia il mondo intorno e a reagire al cambiamento: dopotutto, l'idea che una pubblica opinione consapevole e informata rappresenti uno dei pilastri, forse addirittura il principale, tanto di una democrazia sana quanto di un sistema di mercato vitale costituisce, per il pensiero liberale, quasi un'ovvietà. Anche qui, le ragioni del ritardo italiano sono storiche, e richiederanno tempo per essere superate.

Al di là della polemica politica quotidiana, al di là del conflitto fra schieramenti o fazioni, al di là dei titoli apocalittici o semplificatori, un paese, tuttavia, per crescere deve essere o diventare capace di identificare le proprie debolezze, i propri punti di forza, i propri interessi, i propri alleati: per l'Italia, è passato il tempo in cui queste decisioni potevano essere lasciate sullo sfondo, indefinitamente rimandate, rinviate a terzi, date per acquisite. Mettendo in luce alcune grandi tendenze o evoluzioni di tipo strutturale, l'ordito sottostante a una trama quotidiana spesso difficile da decifrare, il nostro lavoro vuol essere un contributo di conoscenza proprio in tale direzione.

E non è detto che le difficoltà dell'oggi si rivelino necessariamente un male. L'Italia comunque rappresenta «[il] sesto o settimo sistema economico del pianeta, [la] terza o quarta economia europea, [...] uno dei maggiori complessi produttivi e [...] uno dei maggiori mercati di consumo, [...] una delle maggiori concentrazioni di cultura e di energie imprenditoriali del mondo» (Deaglio, p. 157). È tempo che ci assumiamo le responsabilità che ne conseguono.

*Giuseppina De Santis*  
Direttore del Centro Einaudi

*Parte prima*

*Il mondo nell'era dell'incertezza*



# 1. Come cambia la mappa geoeconomica del pianeta

## 1.1. L'economia mondiale ha un motore asiatico

Il 5 marzo 1946, con l'Europa dalle rovine ancora calde, Winston Churchill promise, nel suo celebre discorso sulla «cortina di ferro», un «nuovo ordine mondiale». Nelle sue linee essenziali, e pur con vari aggiustamenti, quell'ordine, basato su una divisione politico-economica del mondo in due campi contrapposti, tenuti assieme da interessi e regole rigide, durò per quasi mezzo secolo, ossia fino alla caduta del muro di Berlino.

Dopo la rimozione di quella storica barriera, l'aspirazione a una nuova stabilità di rapporti è stata frequentemente espressa al massimo livello politico mondiale, a partire dal Discorso sullo stato dell'Unione del presidente americano George Bush (20 gennaio 1991) fino alla relazione del primo ministro britannico Tony Blair alla conferenza del partito laburista (2 ottobre 2001), ossia immediatamente dopo gli attentati alle Torri Gemelle di New York. A differenza di quanto accadde dopo la seconda guerra mondiale, però, queste istanze di rapporti stabili e regole certe, come premessa a una crescita armoniosa e duratura, per quanto più volte enunciate, non hanno dato i frutti sperati (vedi cap. 2).

Per questo motivo, gli anni Novanta, forse il periodo della più straordinaria espansione economica nella storia umana, sono stati

punteggiati da instabilità dei rapporti, incertezza delle regole e, per conseguenza, anche da forti disarmonie nella crescita. Mentre il sistema di mercato si allargava fino a raggiungere dimensioni planetarie, tramontava rapidamente l'illusione che il peso relativo delle maggiori economie del mondo potesse restare invariato; nell'incerto inizio del 2004, siamo ben lontani dalla stabilizzazione dei rapporti economici e politici mondiali e veniamo anzi chiamati a confrontarci con una struttura in rapido e incerto cambiamento.

Un esempio di tale incertezza è rappresentato dal fallimento del vertice della Wto, tenutosi a Cancùn nel settembre 2003, che avrebbe dovuto finalmente varare, secondo quanto convenuto al precedente vertice di Doha nel novembre 2001, una nuova serie di liberalizzazioni delle attività economico-commerciali. Un gruppo agguerrito di paesi emergenti si è opposto ai paesi ricchi i quali non sono riusciti a imporre la propria soluzione, ulteriormente liberalizzante, per gli scambi internazionali.

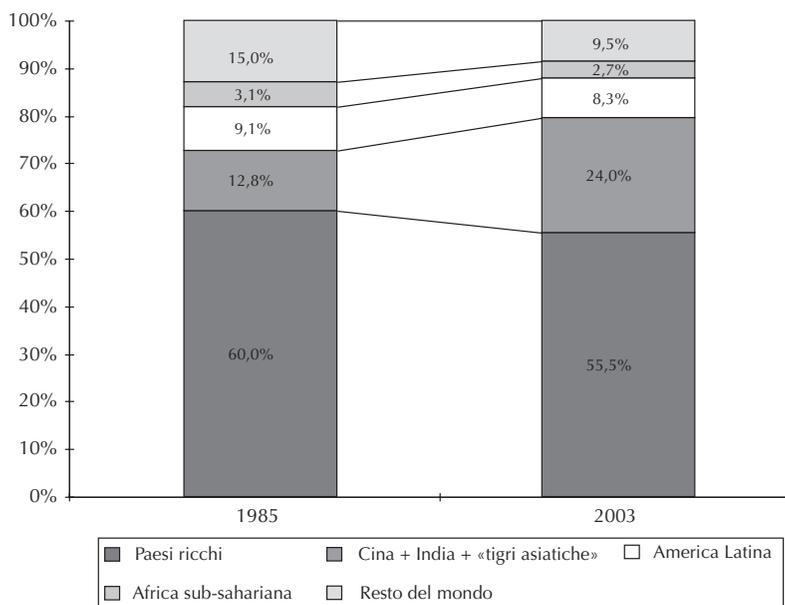
Da circa dieci anni, ormai, la liberalizzazione non fa progressi e deve anzi registrare numerosi regressi, legati a nuovi interventi degli Stati nelle vicende economiche<sup>1</sup>. Eppure, nei paesi ricchi molti governi, moltissime imprese e anche semplici cittadini continuano a fare programmi prendendo come punto fermo una globalizzazione sorridente, pacifica e blanda che si estenda a macchia d'olio e garantisca uno sviluppo senza scosse. Non si accorgono di alterazioni fondamentali, non solo nella natura dei mercati ma anche nell'assetto del pianeta e nell'importanza di singoli paesi o gruppi di paesi, verificatesi in gran parte nel corso degli ultimi due-tre anni. È pertanto opportuno iniziare questo *Rapporto* con un'analisi, necessariamente sommaria, dei mutamenti di struttura, che porti a prendere coscienza delle variazioni nel peso relativo degli «attori» sulla scena geoeconomica.

Un metodo rozzo, ma efficace, di rendersi conto del cambiamento consiste nel confrontare, in momenti differenti, il peso del prodotto lordo di ciascun paese, o gruppo di paesi, sul totale mondiale in periodi differenti. Il calcolo è naturalmente complesso e, come per le carte geografiche, anche questa primitiva «carta geoeconomica» per sua natura presenta immagini distorte in qualche aspetto. La procedura qui adottata – basata sul calcolo del prodotto lordo in dollari correnti, con un'ulteriore correzione in ragione della diversità dei poteri d'acquisto – tiene contemporaneamente conto di tre fattori: dell'economia reale, del livello dei cambi e di quello dei

prezzi di un paniere di beni essenziali. È particolarmente adatta a fotografare il peso relativo delle diverse economie in istanti predefiniti.

Le «fotografie» qui presentate nella figura 1.1 si riferiscono al 1985 – forse l'ultimo vero anno di «stabilità» del vecchio ordine, dal momento che si pone convenzionalmente al 1986, con la liberalizzazione del mercato finanziario di Londra, la vera data di inizio del mercato globale dei capitali – e al 2003, ultimo anno disponibile, sia pure a livello di sole stime<sup>2</sup>. Va appena notato che, se si applicano altri metodi, si ottengono risultati che puntano nella medesima direzione, variando soltanto di intensità.

Figura 1.1. Le quote del prodotto lordo mondiale



Elaborazione su dati Banca Mondiale

Note: i dati del 2003 sono stime basate sui dati 2001 aggiornati per l'andamento dei prezzi, dei cambi e della produzione

I «paesi ricchi» comprendono l'Europa occidentale, gli Stati Uniti, il Giappone e gli altri *high income countries* secondo la definizione della Banca Mondiale; i dati per la Cina comprendono Hong Kong e Macao; le «tigris asiatiche» qui considerate sono: Indonesia, Malaysia, Singapore, Thailandia, Filippine e Corea del Sud

Per valutare correttamente la figura, occorre tenere presente che, in un contesto di economie in crescita in cui gli scarti tra le diverse espansioni produttive si misurano, al massimo, in qualche punto percentuale l'anno, la quota di un paese, o raggruppamento di paesi, sul totale della produzione mondiale tende a variare significativamente soltanto nell'arco di molti decenni. Il panorama presentato dalla figura 1.1, al contrario, mostra cambiamenti di grande rilievo in soli diciotto anni: l'orizzonte economico mondiale appare dominato dall'aumento della quota dell'Asia orientale e meridionale (vedi nota alla figura 1.1), quasi raddoppiata dal 12,8 al 24 per cento, a spese di tutte le altre aree del pianeta. Degli 11,2 punti percentuali «guadagnati» da questa parte mondo, 4,5 risultano «sottratti» ai paesi ricchi e 5,5 al «resto del mondo», che comprende essenzialmente i paesi arabi e quelli ex sovietici, corrispondenti rispettivamente al 7,5 e al 36,7 per cento delle rispettive quote; in misura minore, ma percentualmente non trascurabile, diminuiscono le quote dell'America Latina (0,8 punti percentuali, corrispondenti al 9 per cento della sua quota nel 1985) e dell'Africa sub-sahariana (0,4 punti percentuali corrispondenti al 13 per cento della sua quota nel 1985).

All'interno dell'area asiatica, il balzo maggiore è quello cinese. In questi diciotto anni, la Cina è passata da un po' meno del 5 per cento a più dell'11 per cento del prodotto mondiale. Con questo eccezionale «grande balzo in avanti», ben diverso da quello di Mao Tse Tung, l'economia cinese ha inoltre scavalcato il Giappone, diventando la terza economia del mondo dopo gli Stati Uniti e l'Unione Europea. Il superamento del Giappone da parte della Cina, e il nuovo orientamento del commercio estero nipponico verso quest'ultimo paese (vedi riquadro alle pp. 24-25) costituiscono una modifica strutturale altamente significativa nell'assetto economico mondiale, in quanto la struttura portante della globalizzazione di mercato era rappresentata dalla volontaria, crescente e mutuamente vantaggiosa integrazione nippo-americana. L'India, dal canto suo, è passata, sempre secondo questi calcoli, dal 4,4 a oltre il 6 per cento del prodotto mondiale e le sue dimensioni economiche sono ormai prossime a quelle giapponesi, mentre il peso delle «tigri asiatiche», che pure hanno risentito della grave crisi del 1997-98, è aumentato dal 3,3 a oltre il 5 per cento<sup>3</sup>.

Un esame, peraltro sommario e ancora provvisorio, mostra che

il 35-45 per cento della nuova produzione mondiale del 2003 è derivato dall'area asiatica, una percentuale almeno pari a quella dei paesi ricchi. Il che equivale ad affermare che, mentre tutti attendono che «riparta» davvero il motore americano, l'economia mondiale ha un motore asiatico il quale risulta, in misura non trascurabile, autonomo rispetto alla crescita americana.

La riduzione del peso delle economie avanzate è in parte fisiologica, in quanto, in un mondo convergente, la velocità di crescita di paesi economicamente più giovani, oltre che più poveri e con una demografia più dinamica, deve necessariamente risultare più elevata. Sull'intero periodo, la riduzione di quota di Stati Uniti e Unione Europea è all'incirca equivalente ma avviene con modalità differenti. Durante il loro lungo boom, la quota degli Stati Uniti si mantiene invariata; la perdita si concentra negli ultimi anni ed è dovuta sia al rallentamento produttivo, sia, più di recente, alla caduta del dollaro. L'Europa, dal canto suo, presenta andamenti alterni rispetto a quelli americani: perde terreno nella parte centrale del periodo considerato – quando gli Stati Uniti aumentano la loro andatura grazie alla «nuova economia» – mentre la sua posizione relativa migliora nel 2000-02.

Ben diverse risultano la perdita di importanza del Giappone, da porre in relazione a uno stallo più che decennale della crescita, e la vistosa flessione della Russia, da collegarsi alle trasformazioni in corso in quel paese; la quota russa tocca il suo minimo con la crisi valutaria del 1998 ma negli ultimi anni si osserva un'inversione di tendenza e, a partire dal 2001, il recupero di buoni tassi di crescita.

Il risultato di queste elaborazioni su dati aggregati risulta ampiamente confermato dall'esame qualitativo dell'evoluzione recente del quale si darà conto nei paragrafi seguenti.

## 1.2. L'esplosione produttiva cinese

### *Il nuovo «ombelico del mondo»*

Da quanto precede si può facilmente dedurre che il maggiore spostamento di peso nell'assetto economico mondiale, divenuto più rapido negli ultimi anni, riguarda la Cina. Il superamento del Giappone

al terzo posto nella classifica produttiva, dopo Stati Uniti e Unione Europea, non riveste un significato meramente statistico: una serie di indicatori qualitativi, che saranno in parte illustrati di seguito, mostra che la Cina si qualifica sempre più come punto di arrivo (e talora anche di partenza) di flussi economici e finanziari globali.

Per avere un'idea della portata di questo mutamento, occorre considerare che, negli ultimi quattro-cinque anni, la Cina ha aggiunto ogni anno al proprio prodotto lordo l'equivalente della metà della produzione totale del Canada, ossia di una delle maggiori economie del mondo, il che fa di questo paese – straordinaria mescolanza di socialismo e di capitalismo, di crescente libertà economica e di perdurante carenza di libertà politiche – uno dei principali motori di crescita del pianeta, non scalfito dalle incertezze delle economie occidentali.

Questi aumenti prodigiosi sono ben visibili sul territorio. Anche se molte altre aree della Cina hanno vissuto uno sviluppo straordinario, la fascia costiera, affacciata sul Mar Cinese, che va da Guangzhou (nota in Occidente con il nome di Canton) a Shanghai, lunga circa millecinquecento chilometri e profonda non di più di tre-quattrocento, può essere considerata il nuovo «ombelico del mondo»<sup>4</sup>; qui è affluita in pochi anni, dall'interno agricolo e poverissimo, una massa umana stimata in almeno 150 milioni di persone.

Con 9 milioni di abitanti, Shanghai ha raggiunto dimensioni analoghe a quelle di Londra e Parigi, Guangzhou conta il doppio degli abitanti di Roma. Sommando i valori delle cinque province orientali di Henan, Shandong, Guangdong, Sichuan e Zhejiang si ottiene una popolazione di 400 milioni di abitanti, ossia quasi un terzo in più di quella dell'Unione Europea nella sua configurazione a 15 Stati, stipata in un'area equivalente a poco più di un terzo di quella del Vecchio Continente. Del resto, sommando la popolazione delle due province limitrofe di Shandong e Henan, si ottiene una superficie pressoché identica a quella italiana: ebbene, quest'area ospita oltre 180 milioni di abitanti, contro i 57 milioni dell'Italia.

Parallelamente all'immigrazione, una massa straordinaria di capitale estero si è riversata in queste aree, sotto forma di investimenti diretti. Si è passati in breve tempo da pochi miliardi di dollari l'anno (nella prima parte dello scorso decennio) a 50-60 miliardi nel periodo 1998-2003, un totale pari a un po' meno della metà dei capitali che si dirigono normalmente verso gli Stati Uniti (e più di

quanti vi si sono diretti dopo gli attentati dell'11 settembre 2001). Si è così creata una concentrazione senza precedenti di fabbriche, uffici, aeroporti, città, cervelli, persone.

I processi di base di questa crescita, che lascia sbalorditi gli economisti e non ha precedenti né per intensità né per durata, sono in atto ormai da circa un quindicennio, ma è negli ultimi due-tre anni che l'economia cinese è letteralmente «esplosa», pur riuscendo a rimanere sufficientemente al riparo dall'inflazione. Il mercato del lavoro può, infatti, ancora contare su riserve imponenti di manodopera, pari a circa mezzo miliardo di occupati nell'agricoltura, un totale che supera quello delle forze di lavoro complessive dei paesi ricchi. Se la Cina dovesse raggiungere il livello di produttività e la struttura dell'occupazione dei paesi avanzati – un obiettivo non irrealistico nel giro di due-tre decenni – basterebbe a produrre da sola quasi tutto ciò che oggi si produce nel mondo.

La Cina ha raggiunto il primo posto nella classifica produttiva mondiale di un gran numero di beni, da quelli a tecnologia semplice come le biciclette (circa 30 milioni l'anno) a quelli più sofisticati come i televisori (oltre 40 milioni l'anno, in parte esportati negli Stati Uniti che, sul finire del 2003, hanno imposto dazi protettivi). La tabella 1.1. mostra le quote della produzione cinese di alcuni prodotti industriali. Incrementi della quota mondiale superiori o uguali al 20 per cento in tre anni, in settori industriali di base quali la si-

Tabella 1.1. Quote percentuali della Cina sul totale mondiale di alcune produzioni industriali

	2001	1998	var. %
Tessuti di cotone	47,6	38,3	24,3
Biciclette	44,6	40,2	10,9
Cemento	36,3	34,0	6,8
Televisori	30,1	25,5	18,0
Carne	27,5	25,5	7,8
Acciaio	19,5	14,7	32,6
Rame di fonderia	10,6	8,4	26,2
Veicoli commerciali	10,2	9,6	6,3
Energia elettrica	9,6	8,0	20,0
Navi varate	6,7	5,2	28,8

derurgia e l'industria elettrica, si osservano in genere per piccole produzioni, in paesi all'inizio della loro parabola industriale. Per la Cina, al contrario, essi si verificano su produzioni per le quali già si registravano percentuali ai primi posti nel mondo.

La Cina è inoltre in grado non solo di fabbricare ma, sempre più spesso, anche di progettare aerei, reattori nucleari, missili, satelliti. Per quanto ancora molto distante dai livelli occidentali, sta così facendo la sua comparsa nel campo dell'alta tecnologia; nell'ottobre 2003, fra l'altro, ha firmato un trattato di collaborazione con Giappone e Corea del Sud per lo sviluppo di tecnologie alternative a quelle americane in sette settori elettronici e informatici che dovrebbero permettere all'Asia di affrancarsi dall'elettronica americana. Sempre nel settembre 2003, ha iniziato la collaborazione con il progetto europeo Galileo per la creazione di un sistema mondiale di telecomunicazioni alternativo a quello americano. Secondo uno studio recente, nel 2005 la produzione cinese di beni elettronici potrebbe superare quella dell'Europa occidentale<sup>5</sup>.

Una menzione particolare merita infine il progetto della Diga delle Tre Gole sul fiume Yangzi: si sta creando un bacino navigabile di circa 400 chilometri dal quale sarà possibile, almeno per una parte dell'anno, accedere direttamente al mare; si smorzeranno le piene disastrose del fiume e si dovrebbe ottenere, entro il 2009, una quantità di energia elettrica pari a oltre il 10 per cento del fabbisogno cinese. Il tutto sta comportando la migrazione forzata di oltre un milione di persone che vivono su un territorio che sarà sommerso dalle acque. Il progetto ha suscitato accese polemiche di carattere ecologico e può essere considerato come un simbolo del coraggio di progettare e, al tempo stesso, della pericolosità ecologica delle iniziative della Cina moderna.

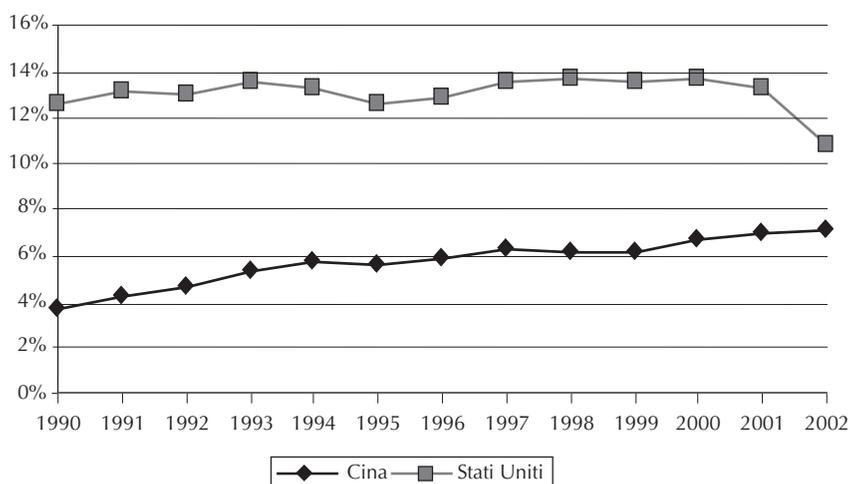
Questo sforzo industriale, unito ai bassi costi della manodopera e al cambio, tenuto artificialmente basso, della moneta, ha portato a uno straordinario aumento delle esportazioni cinesi, più che raddoppiate nei pochissimi anni che ci separano dall'inizio del secolo. Dai circa 190 miliardi di dollari l'anno nel periodo 1997-1999, si è passati a oltre 500 miliardi nel 2000. Dopo la lieve flessione dei due anni successivi, provocata dal rallentamento mondiale, nel periodo gennaio-novembre 2003 le esportazioni sono aumentate di quasi un terzo (32,9 per cento) e le importazioni del 39,1 per cento, il che fa ormai della Cina la quarta potenza commerciale del pianeta.

La figura 1.2 mette a confronto l'andamento, in termini di quote sul totale mondiale, delle esportazioni della Cina e degli Stati Uniti. Nel 1990 la quota americana e quella cinese erano separate da 8,9 punti percentuali; nel 2002 tale divario si era ridotto a 3,7 punti.

L'andamento delle importazioni (sulle quali le autorità cinesi riescono a mantenere varie forme di controllo) è simile a quello delle esportazioni ma a livelli leggermente più bassi. Al contenimento delle importazioni contribuisce la diffusa pratica della pirateria commerciale che induce le imprese cinesi a copiare i prodotti e i marchi di altri paesi senza pagare alcun diritto. Secondo alcune stime, la quasi totalità del software utilizzato in Cina viene acquisito per queste vie illegali. La bilancia commerciale cinese ha fatto, per conseguenza, registrare un continuo, anche se modesto, saldo positivo, tranne che nel 2002.

In particolare, il saldo positivo nei confronti degli Stati Uniti continua ad aumentare rapidamente<sup>6</sup>.

Figura 1.2. Incidenza delle esportazioni di Cina e Stati Uniti (nel totale mondiale delle esportazioni di merci e servizi)



Elaborazione su dati ufficiali

Note: i dati del 2002 sono stime basate sui dati 2001 aggiornati per l'andamento dei prezzi, dei cambi e della produzione

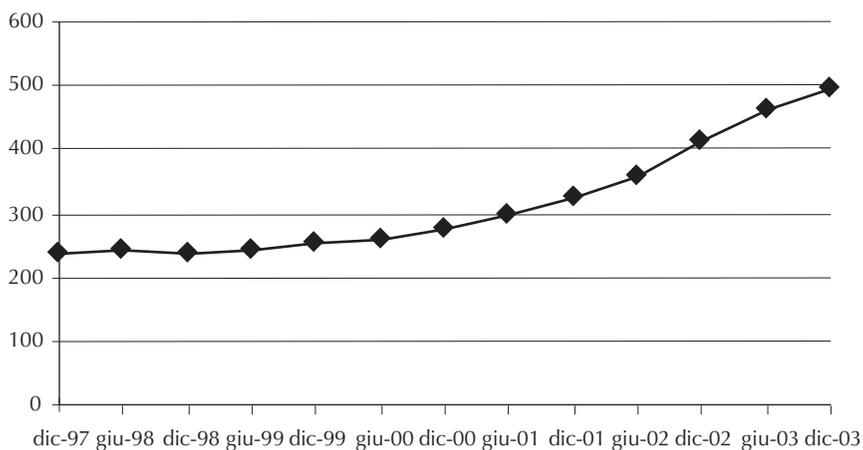
### Un cammino privo di modelli

In conseguenza di tutti questi sviluppi, le riserve cinesi in valuta estera sono all'incirca raddoppiate in due anni. Nel corso del 2002, la Cina ha superato l'Unione Monetaria Europea per quantità di riserve valutarie (escluso, quindi, l'oro) e si è collocata così al secondo posto nel mondo dietro il Giappone. L'andamento di queste riserve (figura 1.3) fornisce una buona idea dell'«esplosione» dell'economia cinese: dopo essere rimaste a livelli stazionari attorno ai 250 miliardi di dollari fino al giugno 2000, le riserve cinesi sono rapidamente cresciute (di 50 miliardi al giugno 2001, altri 100 miliardi al giugno 2002 e circa 120 miliardi al giugno 2003). Nel breve volgere di due anni e mezzo si è così giunti al raddoppio<sup>7</sup>.

I cinesi impiegano una parte di queste riserve nell'acquisto di titoli del debito pubblico dei paesi ricchi, al punto che gli Stati Uniti e l'Italia difficilmente sarebbero riusciti, nel 2003, a collocare a basso tasso di interesse rispettivamente i *federal funds*, Btp e Bot se non ci fossero stati gli acquirenti cinesi.

Per numerosi paesi ricchi si è creata così una dipendenza dal finanziamento cinese, il che ha posto nelle mani del governo di Pechino un'arma importante per resistere alle pressioni per la rivalutazione dello yuan, alle quali per tutto il 2003 è stato opposto un cor-

Figura 1.3. L'esplosione delle riserve valutarie cinesi (in miliardi di dollari, oro escluso)



Elaborazione su dati ufficiali

tese ma fermissimo rifiuto. Rendendo le merci cinesi sempre meno care, l'ancoraggio del cambio dello yuan a un dollaro sempre più svalutato consente nuove invasioni commerciali e l'accumulo di nuove riserve valutarie in un circolo virtuoso per i cinesi, ma guardato con preoccupazione crescente negli Stati Uniti e in Europa.

Come si è già visto, ciò ha indotto gli Stati Uniti ad adottare misure doganali per frenare il flusso delle importazioni cinesi: dazi sulle esportazioni dalla Cina di prodotti tessili e di televisori vennero annunciati dal presidente Bush rispettivamente il 20 e il 26 novembre 2003. Dal canto loro, le autorità dell'Unione Europea all'inizio del 2004 avevano adottato un criterio di maggiore severità nell'applicare le sanzioni (quasi sempre il sequestro della merce) su prodotti importati dalla Cina con marchio europeo contraffatto.

La resistenza alle pressioni occidentali per la rivalutazione della moneta viene giustificata da parte dei cinesi con l'esigenza di governare il cambiamento anziché subirlo, il che implica la necessità di non fermare il processo di trasformazione dell'economia e della società cinesi. Solo la forza di un'espansione sostenuta può, secondo Pechino, consentire sia la riallocazione di manodopera dalle inefficienti e gigantesche imprese pubbliche (nelle sole ferrovie di Stato si parla di un milione di esuberi) verso il settore privato senza creare traumi sociali di grande portata, sia il riassorbimento delle sofferenze bancarie derivanti da denaro prestato a quelle imprese inefficienti. I cinesi sostengono inoltre di mirare a un pareggio della bilancia commerciale che si dovrebbe raggiungere nei prossimi anni per effetto di un forte aumento delle importazioni, legato agli elevatissimi tassi di crescita.

Nel gennaio-febbraio 2004 la Banca centrale cinese ha ricapitalizzato con cifre imponenti alcune tra le maggiori banche del paese per far fronte, almeno parzialmente, a sofferenze bancarie valutate in oltre 200 miliardi di dollari. L'iniezione di liquidità è stata resa possibile anche dal basso tasso cinese di inflazione. Il resto del mondo guarda a questi sviluppi con un misto di ammirazione e di preoccupazione: la prospettiva di un collasso del paese, per quanto certamente non immediata, non può essere cancellata del tutto<sup>8</sup>. Sono in molti a temere che l'ondata di esportazioni cinesi a bassissimo prezzo sia indizio della costruzione di un'ipercapacità produttiva dalla quale potrebbero derivare difficoltà per tutto il mondo.

Alle incertezze sul futuro fanno da contrappunto i risultati conseguiti, a cominciare dall'innalzamento del tenore di vita. Secondo i

dati della Fao, la percentuale sottoalimentata della popolazione cinese si è dimezzata tra il 1979-81 e il 1996-98, passando dal 30 al 15 per cento, un risultato tanto più ragguardevole in quanto la popolazione nel frattempo è cresciuta di oltre un quarto, ossia di circa 250 milioni di persone, una cifra non troppo distante dall'intera popolazione degli Stati Uniti. All'altro estremo, nelle grandi città, specie sulla costa, un ceto finanziario e imprenditoriale, esiguo in termini percentuali ma pur sempre valutabile almeno in decine di milioni di persone, sta raggiungendo livelli di vita di tipo occidentale, il che comporta una rapidissima diffusione di nuovi tipi di consumo.

Dai «quattro lussi» dell'epoca maoista (orologio, bicicletta, radio e macchina per cucire) si è passati agli attuali «sette lussi» e cioè televisione, videoregistratore, frigorifero, lavatrice, telefono, macchina fotografica e telefono cellulare (il numero dei telefoni cellulari supera ormai largamente i trecento milioni, il che fa della Cina il primo mercato al mondo per questo genere di prodotti). Tutto ciò lascia supporre una base non troppo ristretta di consumi avanzati. Del resto, secondo la Banca Mondiale nel 2001 si contavano a Hong Kong 504 televisori, 387 personal computer e 431 collegamenti a Internet per ogni mille abitanti (i corrispondenti dati italiani sono rispettivamente 494, 195 e 301); l'ex colonia britannica è naturalmente il vertice del benessere cinese, ma si ha motivo di ritenere che Shanghai e Canton, oltre a numerose altre città, mostrino un rapido avvicinamento a questi livelli.

Un sensibile miglioramento sanitario ha abbattuto la mortalità infantile; l'incidenza di alcune grandi malattie, come la tubercolosi, risulta ormai a livelli non troppo distanti da quelli dei paesi ricchi; durante l'epidemia di Sars, Pechino ha dato prova di possedere una rete capillare e moderatamente efficiente di strutture sanitarie e meccanismi di controllo. Una menzione merita anche il sistema di istruzione: il 93 per cento dei giovani tra i 5 e gli 11 anni frequenta la scuola primaria mentre dalle università cinesi esce ogni anno poco meno di mezzo milione di laureati in materie tecnico-scientifiche (il corrispondente valore italiano si aggira intorno a 22.000).

Dal punto di vista politico, la Cina ha saputo coniugare la continuità (rappresentata da una linea politica che si può ricondurre all'ex segretario generale del partito comunista, Jiang Zemin, espressione degli interessi delle élite urbane) e l'innovazione (rappresentata soprattutto dalla Lega della Gioventù ed espressa dall'attuale se-

gretario generale Hu Jintao, di indirizzo più dichiaratamente nazionalista e populista) mediante un sistema che può essere definito della «doppia chiave»: giunto ai vertici del partito e del governo con il cruciale XVI congresso del partito comunista del novembre 2002, Hu Jintao non controlla però l'apparato, in quanto la maggioranza degli organi collegiali è espressa dalla corrente di Jiang Zemin.

A differenza dei tempi dell'instaurazione del socialismo, quando cercò a lungo di imitare la Russia, la Cina prosegue così un cammino privo di modelli, all'insegna di un pragmatismo che nel 2002 ha indotto il partito comunista ad accettare tra i suoi membri anche gli imprenditori e nel 2004 ha fatto sì che l'Assemblea Nazionale del Popolo reintroducesse formalmente la proprietà privata, già di fatto presente nella realtà del paese. La Cina, insomma, avanza in maniera che sembra talora densa di rischi per la stabilità interna e internazionale, su un terreno mai prima percorso, sul quale del resto potrebbe essere seguita da altri paesi, ansiosi di sperimentare ricette per uscire in tempi ragionevoli dalla povertà.

### *Gli sviluppi del resto del mondo*

Sempre più collegata all'evoluzione cinese risulta quella del Giappone: nel 2002, per la prima volta le esportazioni giapponesi verso l'«area cinese» hanno superato quelle verso gli Stati Uniti (vedi riquadro alle pp. 24-25). È questo un importante indizio del formarsi dell'«isola asiatica» nell'ambito della «globalizzazione-arcipelago» che è stata analizzata nei due precedenti *Rapporti*<sup>9</sup>. La politica di sostegno pubblico alle banche in difficoltà, annunciata nel 2002, che provocò una crisi nel governo Koizumi, è vigorosamente proseguita nel 2003. Il suo episodio saliente è la ricapitalizzazione da parte pubblica, nel giugno di quell'anno, della quinta banca giapponese, la Resona Bank, un'operazione il cui importo è risultato pari a oltre 170 milioni di euro.

Nelle elezioni politiche del 10 novembre, il partito liberaldemocratico di Koizumi subì un importante arretramento ma conservò la maggioranza relativa e Koizumi continua a rimanere ai vertici con un governo di coalizione. Nel frattempo, anche grazie alle esportazioni verso la Cina, si osservano nell'economia giapponese segnali di ripresa che paiono qualitativamente diversi da quelli, deboli e contraddittori, degli anni passati.

### **Il Giappone diventa «cinese»**

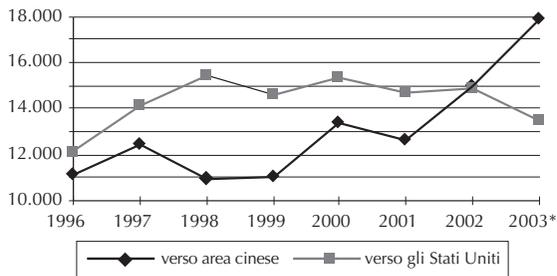
*Il vero pilastro della globalizzazione di mercato, nella sua tradizionale accezione, era la crescente integrazione tra le economie giapponese e statunitense verificatasi a partire dai primi anni Ottanta. Gli Stati Uniti, in particolare, di fatto uscirono da o ridussero fortemente la loro presenza in alcuni settori produttivi importanti (elettrodomestici, macchine fotografiche, materiale ferroviario, certi tipi di microchips) ritenendo più conveniente importarli dal Giappone; numerose imprese giapponesi aprirono stabilimenti negli Stati Uniti, esportandovi i propri metodi di produzione. Forse per la prima volta nella storia, due paesi, due sistemi produttivi profondamente diversi l'uno dall'altro, basati su culture distantissime tra loro, venivano così profondamente a contatto in maniera pacifica.*

*La fine del grande boom americano e il mutamento delle condizioni geopolitiche hanno quanto meno attenuato e probabilmente posto fine a questo straordinario esperimento. Le figure qui a lato mettono a confronto le esportazioni e importazioni giapponesi verso e dagli Stati Uniti con quelle verso e dall'area cinese (comprendente, in quest'elaborazione, la Repubblica Popolare Cinese, Hong Kong, Taiwan e la Corea del Sud).*

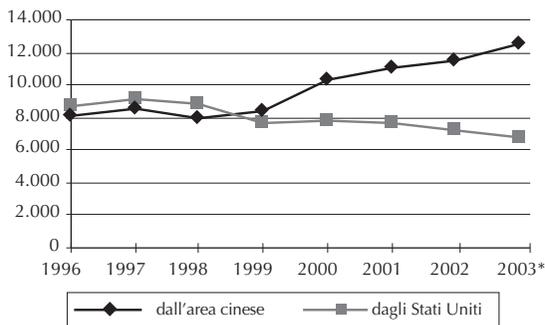
*Dalla prima figura risultano chiaramente il calo delle esportazioni giapponesi verso l'area asiatica nel 1998-99, provocato dalla grave crisi asiatica del 1997 (-11 per cento in valori correnti), il superamento della crisi nel 2000, i contraccolpi della recessione americana e del terrorismo nel 2001 e, infine, la fortissima salita del 2002-03, un periodo in cui le esportazioni nipponiche verso quest'area aumentano, in valori correnti, a livelli prossimi al 20 per cento. Le esportazioni verso gli Stati Uniti si attestano per contro su massimi pressoché stazionari dopo il 1998 e nel 2003 scontano la forte perdita di valore del dollaro che si traduce in una perdita di competitività per i prodotti del Sol Levante.*

*Come si può constatare dalla seconda figura, le importazioni dagli Stati Uniti risentono dell'andamento stagnante dell'economia giapponese e, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, rimangono come ancorate al livello di 8.000 miliardi di yen, con una leggera tendenza a decrescere. La caduta del dol-*

Esportazioni giapponesi verso Stati Uniti e area cinese (dati in miliardi di yen)



Importazioni giapponesi da Stati Uniti e area cinese (dati in miliardi di yen)



\* Valori estrapolati dai dati dei primi 10 mesi

Elaborazioni su dati *Monthly Statistics of Japan* – Japan Statistics Bureau

*laro sembra aiutare i produttori americani più a recuperare quote sul proprio mercato domestico che ad aumentarle all'estero, a causa di una differenza culturale che rende difficile l'esportazione immediata in Giappone di una vasta gamma di prodotti pensati per gli americani. Per contro, le importazioni dall'area cinese traggono immediatamente vantaggio dall'implicita svalutazione di alcune di quelle monete nei confronti dello yen.*

*Il Giappone potrebbe così avviarsi a far pare dell'«isola» cinese, o, più generalmente, di un'«isola asiatica» estesa all'Indonesia e ad altri paesi del lato sud-orientale di quel continente, dis-integrandosi dagli Stati Uniti e integrandosi invece più strettamente con i propri vicini.*

Accanto alla Cina e al Giappone, occorre far menzione dell'India, un paese in cui la crescita della produzione (5-6 per cento l'anno), pur ragguardevole, resta tuttavia inferiore a quella cinese, mentre è più rapida di quella cinese la crescita della popolazione (il tasso di fecondità indiano è pressoché doppio di quello cinese). Anche l'India mostra la capacità di elaborare modelli organizzativi e produttivi originali e di conseguire importanti traguardi industriali e scientifici, pur rimanendo assai più chiusa all'influenza economica straniera ed essendo stata impegnata in un lungo confronto politico-militare con il Pakistan.

Come quella cinese, anche quella indiana si può definire come una politica di cambiamento nella continuità, specie in campo economico, con un graduale rilassamento delle fortissime restrizioni agli investimenti esteri, un'ancor più graduale tendenza alla privatizzazione e migrazioni interne assai meno tumultuose. Acquistano crescente importanza le zone economiche speciali, che sono state un ingrediente essenziale per il «miracolo cinese», e si registra una specifica competitività indiana nei settori della nuova economia che ha indotto numerose imprese americane ed europee a trasferire in quel lontano paese una parte ragguardevole dei loro servizi legati all'elettronica.

Dopo anni di tensione e di scontri militari ai confini, India e Cina si sono ravvicinate con l'incontro del 24 giugno 2003 in cui l'India ha sostanzialmente riconosciuto la sovranità cinese sul Tibet, limitando fortemente l'appoggio politico al Dalai Lama, leader tibetano in esilio in India, e la Cina ha aperto all'India sulla questione del Sikkim. Tenendo presenti il disgelo commerciale in atto tra Russia e Cina – che potrebbe preludere all'utilizzo massiccio di petrolio russo da parte cinese – e il disgelo tra India e Pakistan, verificatosi nella seconda metà del 2003 e concretatosi nella visita in Pakistan del primo ministro indiano nel gennaio 2004, si può ipotizzare un importante tentativo di sistemazione pacifica dell'Asia orientale e meridionale gestito direttamente dai paesi interessati e largamente sottratto all'influenza non solo europea ma anche americana.

Una simile sistemazione pacifica potrebbe dare il via a un assetto unitario dell'area asiatica, la quale manterrebbe, e anzi incrementerebbe, i contatti con l'Occidente ma svilupperebbe intense forme di collaborazione regionale nell'ambito di un'identità asiatica e di «valori asiatici» già confusamente emersi al tempo del grande boom giapponese.

Una menzione deve esser fatta, in questa panoramica mondiale, dei movimenti in corso in America Latina: nel più popoloso di questi paesi, il Brasile, le elezioni dell'ottobre 2002 portarono alla presidenza il candidato delle sinistre, Luís Inácio da Silva, più noto con il soprannome Lula, espressione dei ceti sociali poveri e quindi lontano dalle élite, di destra e sinistra, da sempre in primo piano sulla scena politica brasiliana. Il programma di Lula può essere definito di sinistra moderata e può essere sintetizzato così: riforma agraria (redistribuzione di una parte delle terre dai latifondisti alle cooperative); riforma tributaria (riduzione della pressione fiscale sui redditi medi e bassi, incentivi alla produzione nazionale e all'esportazione); rilancio della cooperazione latino-americana, in particolare con l'Argentina, all'interno del Mercosur; politica «responsabile» della spesa pubblica e rispetto degli accordi con il Fondo Monetario; posizione dialettica, se non antagonista, nei confronti degli Stati Uniti.

La linea di condotta brasiliana esce rafforzata dai più recenti sviluppi argentini. Dopo mesi di confusione e di degrado valutario, il 25 maggio 2003 alla presidenza della Repubblica Argentina fu eletto Nestor Kirchner, governatore della Patagonia, peronista moderato e dissidente, il quale, come primo atto, pensionò una trentina di ufficiali di alto rango implicati nell'esperienza dittatoriale del 1976-83. La sua visita a Lula, l'11 giugno 2003, può essere indicata come l'inizio di una nuova collaborazione latino-americana, caratterizzata, oltre che da progetti di maggiore integrazione economica, anche da un atteggiamento di dialogo senza sudditanza nei confronti delle linee di risanamento suggerite dal Fondo Monetario Internazionale. All'intesa tra Brasile e Argentina, dove, del resto, si notano importanti segni di ripresa, si può far risalire la già citata «linea dura» di un gruppo significativo di paesi emergenti alla conferenza della Wto di Cancùn in settembre.

Gli sviluppi latino-americani non si esauriscono qui. Nell'ottobre del 2003, una sommossa popolare impediva al presidente della Bolivia, Sanchez de Lozada, poi costretto alle dimissioni, di dar corso a un accordo con gli Stati Uniti che avrebbe di fatto comportato la perdita del controllo sulle ingenti riserve di gas naturale del paese. In Venezuela, il presidente Chavez, le cui posizioni erano assai poco favorevoli agli interessi statunitensi, specie in campo petrolifero, riusciva a mantenersi al potere in una situazione difficile e confusa. Il tentativo degli Stati Uniti di far decollare un'area di libero scam-

bio per tutto il continente americano (Ftaa, Free Trade Area of the Americas) subiva una netta battuta d'arresto nella riunione, priva di risultati concreti, tenutasi a Miami il 20 novembre 2003. Il solo Cile, che aveva ratificato nell'ottobre un trattato per il libero scambio con gli Stati Uniti (dall'importanza concreta assai limitata), manteneva un atteggiamento di apertura al grande vicino del Nord.

Pur tra numerose incertezze, in definitiva, anche l'area latino-americana mostrava qualche segno di aggregazione regionale, ulteriore indizio del formarsi, per lo meno in campo economico, di una nuova identità delle grandi regioni del mondo, invece di uno stemperamento delle diversità in un'ampia e indifferenziata globalizzazione di mercato.

### 1.3. Stati Uniti, ripresa o rimbalzo?

#### *La riscoperta dell'arsenale keynesiano*

Pur avendo l'espansione cinese rappresentato, in maniera largamente imprevista, uno dei più importanti stimoli della crescita mondiale del 2003, il principale «motore», con potenzialità di breve periodo ben superiori, continua a essere l'economia degli Stati Uniti. Le condizioni della sua congiuntura si riflettono in tempi brevissimi su quelle dei paesi fornitori e influenzano nel giro di mesi le tendenze produttive mondiali. Anche tralasciando altri possibili motivi, è quindi comprensibile che l'attenzione degli esperti di congiuntura sia rivolta, in maniera quasi spasmodica, a cogliere e ad analizzare ogni benché piccolo segnale congiunturale proveniente dall'economia americana, e che, per studiare l'evoluzione della congiuntura degli Stati Uniti, si utilizzino indicatori numerosi, variegati e sofisticati.

Dalle analisi congiunturali del 2003 è complessivamente emerso un insieme di segnali positivi ma non completamente convincenti; il volto della congiuntura continua così a essere enigmatico e rimane aperto l'interrogativo se la tendenza espansiva sia sostenibile. In altri termini, è incerto se ci si trovi di fronte a una ripresa «vera» oppure a un semplice rimbalzo congiunturale, come quello che si verificò dopo la recessione del 2001, quando i segnali di ripresa non riuscirono a consolidarsi: sul finire del 2002 e nel primo trimestre del 2003 si ebbe una flessione del tasso di crescita.

Per cercare di comprendere queste incertezze è necessario ripercorrere le politiche economiche che hanno condotto alla situazione attuale. Si deve constatare che l'amministrazione Bush rimane, in linea di principio, apertamente schierata a favore delle libertà del mercato e del non intervento dei pubblici poteri nel funzionamento dell'economia, ai quali deve essere riservata soltanto una blanda azione regolatoria. Di fatto, però, ha usato metodi tratti dal vecchio arsenale keynesiano, che pareva relegato alla soffitta della storia, e li ha usati in maniera ben più pesante e meno raffinata di quanto avvenisse al tempo dei governi «interventisti» degli anni Cinquanta e Sessanta; tale politica ha determinato, al prezzo di alterazioni strutturali negative assai considerevoli, uno stimolo relativamente limitato alla crescita.

Il primo strumento tratto dall'arsenale keynesiano è rappresentato dalla leva fiscale, ossia dall'uso della spesa pubblica in funzione di stimolo dell'economia. A partire dal primo trimestre del 2001, la spesa pubblica degli Stati Uniti è cresciuta a tassi assai più rapidi del prodotto interno lordo. Quest'aumento è attribuibile in primo luogo al governo centrale e in particolare alle spese per la difesa – che hanno superato il livello di 400 miliardi di dollari, ossia più di un miliardo di dollari al giorno – e per la sicurezza interna, legate alla lotta al terrorismo. Per conseguenza, l'amministrazione Bush, che aveva ereditato un bilancio pubblico in attivo di 281 miliardi di dollari, lo ha spinto nel breve giro di tre anni a un passivo prossimo ai 400 miliardi di dollari nel 2003 e previsto in prossimità dei 500 nel 2004. Si tratta della più rapida inversione di tendenza dell'ultimo mezzo secolo, che porta a un disavanzo pubblico nell'ordine del 5 per cento del prodotto interno.

All'aumento per le spese della difesa (l'avventura irachena è costata, nel 2003, circa 166 miliardi di dollari) vanno sommate due grandi riduzioni del carico fiscale: la prima (1.250 miliardi di dollari in dieci anni) decurtò soprattutto l'imposta sui redditi e ottenne l'approvazione definitiva del Congresso nella primavera del 2001; la seconda ridusse l'imposta sui dividendi (350 miliardi di dollari in dieci anni) ed entrò in vigore nella primavera del 2003. Nel maggio 2002 vennero inoltre votati sussidi agli agricoltori per 80 miliardi di dollari, da erogare nel corso di vari anni.

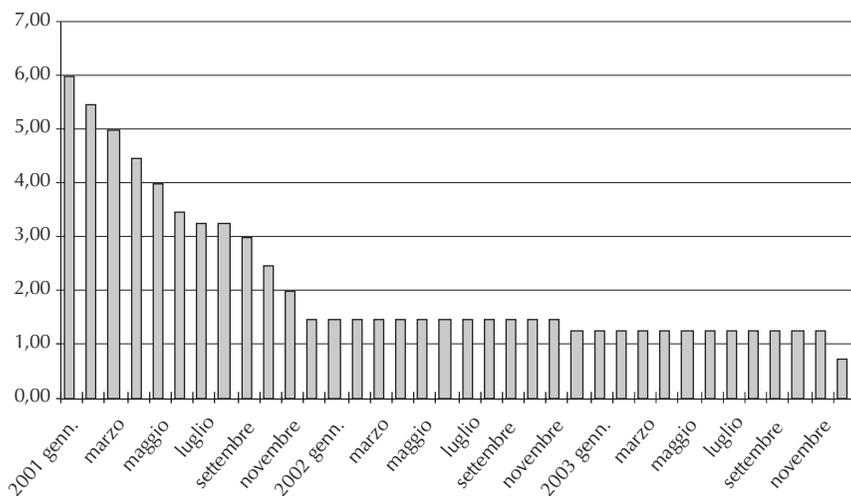
Parallelamente alla leva fiscale, venne posta in atto una politica monetaria particolarmente aggressiva (figura 1.4). All'inizio del 2001,

il tasso di sconto era pari al 6 per cento e il 3 gennaio il governatore Greenspan, con una mossa che colse di sorpresa i mercati, iniziò una serie di riduzioni probabilmente senza precedenti: il costo del denaro venne tagliato ogni mese con l'eccezione di luglio, cosicché a fine anno si trovava a 1,5 per cento, appena un quarto del valore originario; il tasso venne nuovamente fatto scendere a 1,25 per cento nel novembre 2002 e a 0,75 per cento nel novembre 2003.

L'analisi dei dati sui consumi mostra che, nonostante le riduzioni di imposte – che in molti casi assunsero la forma materiale di assegni, di ammontare pari all'importo rimborsato, inviati per posta al domicilio di ciascun contribuente –, non si è innescato un nuovo boom, anche se si è certamente evitata una caduta generalizzata degli acquisti. In molti casi, famiglie preoccupate per il futuro utilizzarono gli sgravi fiscali per anticipare il pagamento di rate di beni di consumo durevole già acquistati o del mutuo dell'abitazione.

L'effetto della riduzione del costo del denaro si è ripercosso in maniera più sensibile sull'acquisto e sulla costruzione di abitazioni. Chi aveva già programmato tale acquisto è stato stimolato dalla riduzione del costo del denaro ad acquistare una casa più grande o

Figura 1.4. La grande manovra monetaria americana (tasso sui *federal funds*)



più costosa a parità di rata; chi stava facendo progetti edilizi ha raggiunto più facilmente conclusioni positive.

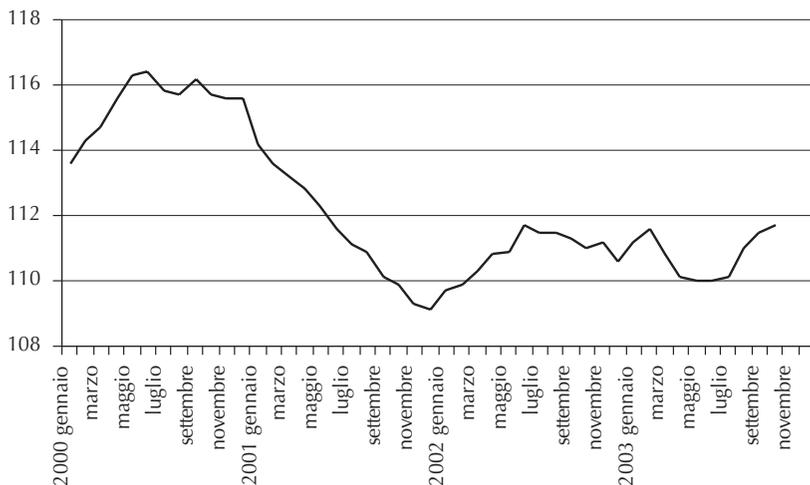
Per conseguenza, e anche per la concomitante discesa delle Borse che induceva a trasferire risparmi in altri impieghi, tra il 2001 e il 2003 gli Stati Uniti hanno vissuto un vero e proprio boom edilizio; a questo boom va principalmente attribuito il non aggravamento della recessione, apparentemente lieve, che colpì gli Stati Uniti nel 2001. Rimane il dubbio se, esaminato in campo lungo, quest'aumento della domanda di abitazioni debba essere interpretato come un'anticipazione di acquisti a seguito di condizioni finanziarie favorevoli oppure come uno stimolo duraturo; se la prima ipotesi fosse vera, non dovrebbe stupire un appiattimento o anche una flessione di quest'importante componente della domanda nel corso del 2004.

Insensibili agli sgravi fiscali, i consumi di beni durevoli risentirono favorevolmente della riduzione del costo del denaro che si tradusse in straordinarie condizioni di vendita: pagamento della prima rata qualche mese dopo l'acquisto effettivo, tempi di pagamento molto lunghi, riduzione degli interessi per i pagamenti rateali. Si ebbero, però, soprattutto anticipazioni di acquisti e non stabili aumenti nei consumi, al punto che per il 2003 le vendite di auto, classica voce trainante del consumo americano, mostrano valori inferiori del 5 per cento rispetto a quelli del 2000 (16,6 milioni di vetture contro 17,4) e di oltre il 2 per cento rispetto alla media delle vendite del 2001-2002 (17 milioni).

Altri beni durevoli ricalcano questo andamento generale, sicché appare appropriato parlare di crollo evitato più che di strada della ripresa sicuramente imboccata. Del resto, come mostra la figura 1.5, la produzione industriale, fatto pari a 100 il valore medio del 1992, raggiunse nel giugno del 2000 il massimo storico di 116,3 per ricadere a un minimo relativo di 109,1 nel dicembre 2001. Da allora si osserva un aumento di modeste proporzioni e con molte incertezze per cui negli ultimi mesi del 2003 il valore era all'incirca pari a quello del giugno 1999: appare arduo sostenere che l'economia abbia veramente imboccato un percorso di ripresa se, in assenza di una chiara tendenza all'espansione, almeno non si recuperano i massimi precedenti.

Nel valutare l'effetto complessivo di tutte queste azioni di politica economica, occorre tenere presente un fattore demografico troppo

Figura 1.5. Produzione industriale degli Stati Uniti (dati grezzi – 1992 = 100)



Fonte: Economagic

sovente sottovalutato: la popolazione degli Stati Uniti cresce di circa l'1,2 per cento l'anno per motivi naturali, cui si aggiunge all'incirca lo 0,5 per cento derivante dall'immigrazione, legale e illegale. Un aumento dei consumi privati dell'ordine di grandezza dell'1,5-2 per cento deve pertanto essere considerato «fisiologico» (cfr. cap. 3) e non comporta un miglioramento della situazione individuale media di consumo.

Va infine ricordato, tra le azioni di governo dell'economia americana, il grosso sforzo di pulizia finanziaria, teso a ridare credibilità ai mercati. Il 2003 vede una successione di multe a imprese dai nomi illustri, tra le quali spiccano quelle di 1,4 miliardi di dollari a dieci istituzioni finanziarie per vari tipi di irregolarità e quella di un miliardo di dollari comminata a grandi imprese operanti nel campo delle carte di credito per abuso di posizione dominante; si aggiungano vari impegni al risarcimento di risparmiatori danneggiati e mutamenti ai vertici degli organismi di controllo. Nel novembre 2003 venne varata la riforma della principale Borsa del paese, il New York Stock Exchange. Complessivamente si può ritenere che, grazie a quest'azione, i mercati abbiano rattoppato lo strappo e la perdita di fiducia conseguenti all'ondata di scandali iniziata con il

caso Enron, anche se è troppo presto per dire se da qui possano effettivamente venire stimoli positivi alla ripresa.

In definitiva, i segnali congiunturali che è possibile scorgere nella seconda metà del 2003 e nei primi mesi del 2004 sono coerenti con un quadro di rimbalzo. Perché si possa sostenere che le prospettive di ripresa sono veramente durature sarebbe necessaria una conferma che dalle statistiche tarda a venire; a rafforzare un certo scetticismo sulle possibilità di ripresa concorrono i dati sull'occupazione che rimangono sostanzialmente fermi.

Anche per questo motivo, le speranze di stabilizzare la ripresa si sono appuntate sulla caduta del valore del dollaro, non più gradito ai mercati, indotti a valutare severamente, almeno fino all'inizio della primavera, i dati relativi all'indebitamento e alla durata dell'attuale fase espansiva. Nel corso del 2003 la valuta americana perse mediamente il 15 per cento del suo valore contro un paniere di valute pesato per l'incidenza sul commercio estero, ma in realtà le perdite si concentrarono soprattutto nei confronti dell'euro (oltre il 25 per cento) e dello yen, mentre la Cina e altri paesi asiatici restavano fermamente ancorati alla moneta americana. Per un investitore europeo di conseguenza l'aumento delle quotazioni della Borsa americana nel 2003 risulta pressoché totalmente neutralizzato dalla riduzione del valore del dollaro. Il dollaro perde così gran parte del suo richiamo mentre l'euro si rivela in grado di sostituirlo parzialmente come moneta di riserva.

La perdita di valore del dollaro può, peraltro, esercitare un effetto di stimolo sulle esportazioni americane e spiazzare le importazioni straniere, contribuendo quindi a compensare – anche qui in un classico schema keynesiano – la debolezza della domanda interna. In effetti, le esportazioni mostrano una risalita dopo la caduta della fine del 2001 ma è troppo presto per affermare che questa parte del complesso panorama economico americano si stia tingendo di rosa.

### *Il peso dei debiti*

In conclusione, sugli Stati Uniti continuano a gravare pesanti ipoteche che possono riassumersi in tre parallele situazioni di «pesantezza finanziaria»:

a) *La posizione finanziaria delle famiglie.* È difficile scorgere pro-

spettive di forti aumenti dei consumi familiari finanziati in debito. Va considerato a questo proposito che la *financial obligation ratio*, ossia il rapporto tra gli obblighi finanziari (servizio dei mutui, pagamenti rateali, affitto dell'abitazione) e il reddito disponibile alle famiglie, supera da due anni il 18 per cento ed è prossima ai massimi storici. In conseguenza, quasi un quinto di ciò che le famiglie incassano va a finanziare acquisti già fatti. Non si può tuttavia escludere del tutto che le famiglie possano modificare la propria condotta specie in presenza di nuovi, fortemente innovativi beni e servizi di consumo, finanziati dalle imprese con ampie dilazioni di pagamento.

- b) *L'indebitamento pubblico*. Alle cifre già sopra esposte relative al bilancio federale occorre aggiungere la situazione dei singoli Stati, ben illustrata da quella della California, dove il neo-governatore Arnold Schwarzenegger, eletto nell'autunno 2003, si trova ad affrontare una situazione pressoché fallimentare.
- c) *L'indebitamento estero*. La necessità per gli Stati Uniti di contrarre nuovi debiti pone un'ipoteca abbastanza pesante sulla ripresa. Essa potrebbe essere superata, senza contraccolpi negativi all'interno soprattutto dal lato dell'inflazione, soltanto con una migliore accettabilità del dollaro come moneta di riserva, cui contrasta il crescente ruolo dell'euro sui mercati internazionali.

Per la presenza di tutti questi fattori, gli analisti hanno esitato molto a pronunciarsi sulle tendenze prossime dell'economia americana. Come si è già detto, la conclusione razionale è che gli Stati Uniti stiano sperimentando un rimbalzo, e non una ripresa. Il giudizio deve però rimanere sospeso perché la grande vitalità delle imprese americane potrebbe ancora avere la meglio e trainare il pianeta su un nuovo sentiero di sviluppo; smaltita la bolla finanziaria, la «nuova economia» potrebbe dare luogo a prodotti economicamente validi pur senza gli utili astronomici un tempo promessi e mai realizzati. Si tratta di una prospettiva che, nell'inverno 2003-2004, ancora faticava a convincere i mercati.

<sup>1</sup> Cfr. Deaglio, M., Monateri, P.G., Frankel, G.S., Caffarena, A., *Dopo l'Iraq. Ottavo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2003, pp. 24-28.

<sup>2</sup> Questo calcolo implica la trasformazione dei dati nazionali in una moneta comune, segnatamente il dollaro, e ci sono essenzialmente tre modi per effettuarlo che rispondono a diversi obiettivi della misurazione: in dollari costanti di un determinato anno base, in dollari correnti e in dollari correnti ai quali si applica una correzione per tenere conto della diversità nel potere d'acquisto del dollaro nei diversi paesi. Nella figura 1.1, si è scelto quest'ultimo metodo, maggiormente legato alla mutevole realtà del mercato, che registra il peso di un'economia tenendo conto sia delle variazioni dei tassi di cambio sia di quelle dei prezzi di un paniere rappresentativo della spesa per consumi. Un esempio: a fine 2000 il prezzo di un hamburger della Mc Donald's costava 2,55 dollari negli Stati Uniti e l'equivalente di 1,2 dollari in Cina, al cambio ufficiale. Se ci si basasse solo su questo prodotto, la correzione per la parità dei poteri d'acquisto farebbe aumentare di quasi la metà i valori cinesi (o ridurre di altrettanto i valori americani). Cfr. *The Economist*, 13 January 2001, p. 118.

<sup>3</sup> Se si utilizzano altri metodi di misura si ottengono variazioni dello stesso segno ma valori diversi. Utilizzando i dollari costanti del 1995, i valori iniziali sono più bassi e i tassi di variazione più alti. Nel 1990, la quota della Cina (ai bassi tassi di cambio ufficiali e senza tener conto dei bassi prezzi cinesi) risulta pari ad appena l'1,9 per cento del totale mondiale e sale nel 2001 al 3,7 per cento con un sostanziale raddoppio; Cina e India, complessivamente considerate, aumentano di 3-4 volte la propria esigua quota iniziale. Nello stesso periodo, sul totale delle risorse aggiuntive, i paesi ricchi passano dal 75,5 al 41,2 per cento.

<sup>4</sup> Questo termine veniva tradizionalmente usato per indicare il ruolo centrale di Londra nell'economia globalizzata del XIX secolo, e in particolare una delle sue piazze più congestionate, Piccadilly Circus.

<sup>5</sup> International Finance Corporation, *Manufacturing Electronics in Emerging Markets*, Booz, Allen and Hamilton, giugno 2003, reperibile sul sito della International Finance Corporation.

<sup>6</sup> Cfr. *China Daily*, 9 December 2003.

<sup>7</sup> È importante notare che i flussi di investimenti diretti dall'estero verso la Cina provengono sempre di più dall'area asiatica: gli investimenti giapponesi in Cina sono pressoché uguali a quelli degli Stati Uniti e a questi occorre aggiungere i consistenti investimenti provenienti da Taiwan, Corea del Sud e Singapore.

<sup>8</sup> Cfr. Chang, G.G., *The Coming Collapse of China*, Random House, New York 2001.

<sup>9</sup> Cfr. Deaglio, M., Monateri, P.G., Frankel, G.S., Caffarena, A., *Economia senza cittadini?*, Guerini e Associati, Milano 2002, pp. 45-46, Deaglio, M., Monateri, P.G., Frankel, G.S., Caffarena, A., *Dopo l'Iraq*, cit., pp. 31-46 e inoltre Deaglio, M., *Post-global*, Laterza, Roma-Bari 2004, pp. 117-137.



## 2. Impero per caso

### 2.1. Una retorica già in declino

Un impero «per caso»: questo avrebbe fatto dell'America l'11 settembre<sup>1</sup>. Fra il 1989 e il 2001, era stata l'idea di *governance* a integrare in un unico progetto politico – o, più modestamente, sotto un'unica etichetta – i sempre più numerosi esercizi di *peacekeeping* e i tentativi della comunità internazionale di gestire, attraverso istituzioni e accordi, la messe di problemi transterritoriali, apparentemente sempre più gravi e urgenti, che si sosteneva affliggessero l'umanità. L'attacco alle Torri, modificando radicalmente l'agenda internazionale – imperniata ora sulla preoccupazione dominante dell'attuale amministrazione americana: il terrorismo<sup>2</sup> –, ha finito per accreditare piuttosto la retorica dell'impero che da quel momento orienta, in modo persino ossessivo, ogni ragionamento sul presente e il futuro dell'ordine internazionale.

La determinazione mostrata nell'affrontare il nemico ha infatti improvvisamente messo in luce la straordinaria concentrazione del potere militare in mano agli Stati Uniti, insieme all'apparente volontà di impiegarlo senza parsimonia per raggiungere l'obiettivo dichiarato di cancellare il terrorismo dal repertorio delle azioni umane. L'esposizione dell'America è quindi cresciuta in modo assai vistoso, avendo quest'ultima scelto una strategia di impiego della propria forza al

contempo unilaterale e supererogatoria. Le moderne e sofisticatissime bombe «intelligenti»<sup>3</sup> contro gli scalcinati talebani dalle lunghe barbe e la corsa verso Baghdad rallentata da problemi di logistica dell'esercito americano, le cui linee di rifornimento si allungavano troppo, piuttosto che dalla resistenza irachena sono due icone, come si usa dire oggi, dell'«iperpotere» dell'aquila. Una condizione, quella prodotta dall'associazione di un potere enorme e della sua esibizione senza remore, che molti osservatori hanno appunto associato all'impero.

La «guerra al terrorismo» dichiarata dal presidente Bush, nella quale peraltro è stata inscritta nell'ultimo periodo l'intera politica estera americana<sup>4</sup>, avrebbe cioè dapprima stimolato e quindi veicolato quella «costante tendenza a mettere ordine in un mondo di stati e mercati sulla base dei propri interessi nazionali» che ne testimonierebbe senza ombra di dubbio il «carattere imperiale», seppure inconsapevole e magari imperfetto<sup>5</sup>.

L'ipotesi che fossero gli Stati Uniti *en fin* a ordinare quel mondo post-bipolare che a lungo e ai più era apparso assai disordinato<sup>6</sup>, dunque confuso e (quel che è peggio) pericoloso, ha suscitato l'intera gamma delle reazioni possibili: dalla piena e soddisfatta approvazione al raccapriccio. Quello imperiale in ogni caso, per gli Stati Uniti, veniva presentato come un «destino manifesto» cui l'impero riluttante», per varie ragioni – non ultima quella di essere stato scelto come bersaglio del più clamoroso attentato terroristico della storia e dunque eletto, suo malgrado, a simbolo –, non poteva sottrarsi<sup>7</sup>.

A meno di tre anni dall'11 settembre e a un anno dalla «strana» fine della guerra in Iraq, la retorica dell'impero è tuttavia già in declino. Dotti studi hanno dimostrato che poco accomuna gli Stati Uniti ai due modelli imperiali di riferimento: l'antica Roma e la Gran Bretagna. Manca la dimensione del controllo, peraltro nel mondo di oggi probabilmente irrealizzabile con l'intensità del passato, ma soprattutto quella della responsabilità. Si può divenire imperi per caso, e non per destino, ma non si può *essere* imperi senza consapevolezza del proprio ruolo e senza una visione capace di abbracciare un arco di spazio e di tempo sufficientemente ampi da sostenerlo<sup>8</sup>.

Il presidente Bush, peraltro, ha sfruttato l'occasione istituzionale più solenne dell'anno, il Discorso sullo stato dell'Unione 2004<sup>9</sup>, per riaffermare – dopo aver combattuto due tradizionalissime guerre territoriali in Afghanistan e Iraq – che gli Stati Uniti non hanno «brama

di dominio, nessuna ambizione imperiale». Coglie il punto in modo assai efficace e ironico Clyde Prestowitz quando scrive che «la ragione principale per cui gli americani non vedono il loro paese come un impero è perché sono implicitamente convinti che ogni essere umano sia un potenziale americano, e che la sua effettiva appartenenza nazionale o culturale [sia] un incidente spiacevole ma rimediabile»<sup>10</sup>. L'inclinazione ad americanizzare il mondo non dipenderebbe dunque da una effettiva volontà di dominio, quanto dal fatto che l'America si sente sicura soltanto in un mondo che le somigli, come sostiene Benjamin Barber<sup>11</sup>.

In realtà, l'attuale declino della retorica dell'impero non dipende dall'insostenibilità del parallelo con un passato più o meno lontano né dai dinieghi di circostanza, e comunque potenzialmente interessanti, che provengono dal cuore della superpotenza. Sono piuttosto i fatti a dimostrare che l'esercizio del potere americano ha tutt'altra natura. Se, come si è detto, l'essenza dell'impero è il controllo, nelle nuove «province» dove questo è facilmente misurabile in quanto dovrebbe coincidere con l'ordine garantito dalle istituzioni (politiche, amministrative e anche repressive), ovvero in Afghanistan e in Iraq, la situazione appare alquanto disordinata, e dunque piuttosto fuori controllo.

Naturalmente, è presto per giudicare. Come si sente spesso ripetere, la democratizzazione della Germania dopo la seconda guerra mondiale impegnò lunghi anni e dunque i dodici mesi trascorsi dalla fine della guerra in Iraq (proclamata ufficialmente il primo maggio 2003) sono un tempo troppo breve per misurare i risultati di questa seconda tappa della guerra al terrorismo. Lo stesso vale per l'Afghanistan. Tale osservazione sarebbe perfettamente corretta, e di fatto inattaccabile, se il paragone venisse tracciato fra la situazione in cui versano i due paesi e una condizione, per così dire, «ideale», che ricalchi insomma la funzionalità di un regime democratico consolidato. Il problema tuttavia non è quanto lontani siano Afghanistan e Iraq da una simile condizione ideale, bensì quanto lo siano da quella che viene dipinta negli atti più o meno ufficiali dell'amministrazione Bush.

In un discorso, l'ultimo sullo stato dell'Unione, non a caso definito «deprimente» e «flaccido»<sup>12</sup> – due aggettivi che francamente mal si conciliano con una retorica di stampo imperiale che taluni ispiratori della linea politica di Bush pure si ostinano a frequentare – la situazione dei due paesi viene ricostruita in termini alquanto ottimistici.

L'Afghanistan – ha affermato il presidente – ha una nuova Costituzione che garantisce libere elezioni e la piena partecipazione politica delle donne, le attività economiche ripartono, vengono aperti ospedali, i bambini, maschi e femmine, vanno a scuola. Tutto questo è certamente vero, ma ciò che viene taciuto è che la forza multinazionale con compiti di stabilizzazione Isaf (International Security Assistance Force in Afghanistan) consta di soli 5500 militari, quando in Bosnia, nel 1995 – per non fare che un esempio – le forze di *peace-keeping* contavano 60.000 unità (si tenga conto che il territorio dell'Afghanistan è 12 volte quello della Bosnia e la popolazione 7 volte quella del paese balcanico). Non stupisce dunque che questo sparuto drappello controlli praticamente la sola capitale, mentre gran parte del paese è tuttora in balia dei signori della guerra. Di conseguenza, in gran parte dell'Afghanistan, le organizzazioni di varia natura impegnate nella ricostruzione non osano avventurarsi. Restano poi da affrontare i due problemi strutturali dai quali dipende il successo (o l'insuccesso) dell'intera operazione nel lungo periodo: la siccità che rende ormai quasi impraticabile l'agricoltura in vaste aree e la coltivazione e commercializzazione del papavero da oppio<sup>13</sup>. Gli aiuti sono tanto modesti, rispetto a quelli inizialmente promessi, che il ministro delle finanze Ashraf Ghani denuncia il rischio che l'Afghanistan diventi «uno stato narco-terrorista che costituirà un problema costante per il mondo», sempre che uno stato afgano esista ancora quando l'America smetterà di finanziare «le milizie locali e i signori della guerra dei quali il suo esercito ritiene di aver bisogno nella guerra ai fondamentalisti islamici»<sup>14</sup>. Il 30 gennaio 2004 un quotidiano titolava «Afghanistan, si riapre il fronte», mentre il presidente del Pakistan Musharraf, scampato a una serie di attentati attribuiti all'opposizione afgana, chiedeva di portare il contingente Isaf ad almeno 30.000 unità per rendere possibile qualche progresso in termini di controllo del territorio<sup>15</sup>.

Come scriveva *The Economist* qualche mese addietro, ma la situazione non è certo migliorata, anche «l'Iraq non è esattamente la piuma che un impero che si rispetti sceglierebbe per il proprio cappello»<sup>16</sup>. I fatti sono sotto gli occhi di tutti e ridurre i problemi che gli Stati Uniti e i loro alleati incontrano alla resistenza di quanti sono rimasti fedeli a Saddam – questa parrebbe la tesi dell'attuale amministrazione americana<sup>17</sup> – è davvero irrealistico. Di fronte allo spettro della guerra civile, che ormai più di un osservatore comincia a veder

aleggiare<sup>18</sup>, e all'incremento dei morti tra gli americani e i loro alleati, nonché tra i civili iracheni<sup>19</sup>, quando il presidente Bush, in una delle sue rarissime interviste televisive, dice che in Iraq gli americani gli paiono «i benvenuti» e che fra gli iracheni, al più, c'è «un certo nervosismo» riguardo al loro futuro<sup>20</sup>, dà l'impressione di un vero e proprio straniamento.

Molti dei problemi che ora si presentano – ai quali va aggiunto l'acuirsi della crisi israelo-palestinese *nonostante* la Road Map che chiaramente non ha portato da nessuna parte – erano stati certo previsti, ma ciò è assai poco consolante. Quel che conta è che se accostiamo la situazione dei vari fronti così come ci viene quotidianamente riportata e il quadro che ne fa l'amministrazione Bush ecco che la via dell'«irachizzazione», così come quella – identica – della cessione del potere alle (deboli) forze del governo Karzai in Afghanistan appaiono come una vera e propria «strategia di fuga»<sup>21</sup> (vedi riquadro).

Certo «i brividi che offre l'impero non sono quelli delle avventure di una notte»<sup>22</sup>, ma la volubile America sembra stancarsi presto delle situazioni che non offrono gratificazioni immediate e all'altezza delle aspettative. E questo è ancor più vero in campagna elettorale. Nell'andamento ciclico che caratterizza la politica americana, siamo ormai entrati nella fase del disimpegno dell'amministrazione in carica dalle vicende internazionali che costituiscono fonte di incertezza, una costante sulla quale dovrebbe incidere assai poco il fatto che Bush abbia deciso di presentarsi come «presidente di guerra»<sup>23</sup>. Non è casuale che l'ultimo Discorso sullo stato dell'Unione, per il modo stesso in cui è costruito, suggerisca che il terrorismo non è più al vertice dell'agenda politica americana<sup>24</sup>. Ciò fa crescere la preoccupazione che le campagne afgana e irachena, abbandonate a metà dell'opera, possano risultare destabilizzanti, determinando un aggravamento della situazione già critica del Medio Oriente e una crescente ostilità nei confronti degli Stati Uniti e dei loro alleati<sup>25</sup>.

Per ribattezzare questa superpotenza scostante, persino capricciosa<sup>26</sup>, Michael Ignatieff ha coniato la formula «impero light». Un ossimoro, una vera e propria contraddizione in termini che mette in luce un problema strutturale dell'attuale politica estera americana, responsabile delle vicende di cui siamo ultimamente testimoni e quindi, indirettamente, del rapido declino della retorica dell'impero.

Gli Stati Uniti hanno un enorme potere, lo esercitano in modo incisivo e talora anche spregiudicato, ma non è chiaro a che fine.

La guerra, anche quella al terrorismo, non può essere concepita come un obiettivo in sé. Persino la *vittoria* sul terrorismo è una falsa meta perché irraggiungibile. Trattandosi di uno strumento di lotta e non di un soggetto politico, il terrorismo non può essere sconfitto nel senso militare del termine. L'unica «guerra al terrorismo» che abbia senso è metaforica, consiste cioè in un progetto politico – necessariamente corale – di graduale, faticosa e costosa trasformazione del mondo che intervenga sulle principali cause del fenomeno. Come ha recentemente osservato l'ex segretario di stato Madeleine Albright, l'America deve chiarire con forza e coerenza non soltanto quello che vuole combattere, ma anche ciò a cui attribuisce valore, costruendovi attorno un'organica linea d'azione<sup>27</sup>.

### **Il Medio Oriente e i limiti della superpotenza**

*Oggi più che mai, ciò che accade nel Medio Oriente è davvero una sciarada, dove le apparenze sono sempre ingannevoli e le verità ufficiali anche. Così, ad esempio, nel 2003, la Road Map sembrava un vero piano per la pace tra Israele e un futuro Stato palestinese, da concludere in tempi brevi, e sul quale George W. Bush jr. giocava parte della sua credibilità politica, soprattutto verso i paesi arabi filo-occidentali. Ma la Road Map è fallita quasi subito, senza che Bush desse segno di farci caso. Forse, era solo un diversivo diplomatico per tranquillizzare gli arabi moderati subito dopo la guerra in Iraq, ma si è anche rivelato un gioco al quale i palestinesi perdono comunque.*

*Nel caso dell'Iraq, la disinformazione è la norma. Dopo più di un anno dalla caduta di Baghdad, ancora si dice che la guerra americana in Iraq fa parte della «guerra globale al terrorismo», ma non c'è traccia di un ruolo di Saddam Hussein nel terrorismo internazionale e, in particolare, negli eventi dell'11 settembre. Così come non c'è conferma della presunta minaccia delle sue armi di distruzione di massa (Adm), che pure fu il pretesto definitivo per l'attacco americano. E se si è detto (e si dice) che gli Stati Uniti hanno attaccato perché c'era la certezza dell'incombente minaccia delle Adm, forse (ma è una congettura)*

*si è più vicini al vero se si dice che gli Stati Uniti hanno attaccato l'Iraq quando hanno avuto la ragionevole certezza che non c'era alcun pericolo di Adm. Lo stesso Paul Wolfowitz, «numero due» del Pentagono, a un giornalista che gli chiedeva «perché l'Iraq?» rispose: «perché era fattibile». L'Iraq era il fronte più adatto per iniziare una guerra per il Medio Oriente.*

*Certo, la condotta militare della guerra, relativamente mediocre, e soprattutto la pessima gestione politica del dopo-guerra hanno messo in luce molti limiti della superpotenza americana. Ma gli Stati Uniti hanno conquistato, con l'Iraq, il controllo delle sue immense risorse petrolifere (inferiori solo a quelle dell'Arabia Saudita) e una collocazione che facilita il dominio strategico del Medio Oriente e la penetrazione nel Caucaso e in alcuni paesi islamici dell'Asia centrale ex sovietica, cioè nell'area del Caspio con tutti i suoi idrocarburi. Qui, gli Stati Uniti potranno presto trovarsi in rotta di collisione sia con la Russia, sia con la Cina. Per ora, la guerra di Bush in Iraq ha lasciato gli arabi e l'Iran politicamente storditi e intimiditi. L'Iran è ormai accerchiato dalla presenza americana. La Libia di Gheddafi ha preferito confessare i suoi piani militari per non finire come l'Iraq. Dopo la finta della Road Map gli Stati Uniti non hanno offerto ai paesi del Medio Oriente alcun progetto di politica collettiva per pacificare e stabilizzare la regione. Come se, in effetti, la guerra non fosse ancora finita, e i paesi arabi, anche quelli «moderati» e filo-americani (come l'Egitto o l'Arabia Saudita), fossero tutti potenziali nemici, con poche speranze di salvezza dalla distruzione politica, se non si adeguano prontamente alla linea americana.*

*A peggiorare le cose, dal punto di vista arabo, vi è la convinzione che gli Stati Uniti forniscano a Israele un sostegno politico incondizionato, e che la strategia americana e quella israeliana siano complementari l'una dell'altra. Un paese in bilico potrebbe essere la Siria, il solo ormai che possa comportare qualche problema militare per Israele (per via dei suoi missili con testata chimica) e che, al tempo stesso, può essere strategicamente importante per gli Stati Uniti, per consolidare l'occupazione dell'Iraq. Un «cambiamento di regime» a Damasco impo-*

*sto dagli Stati Uniti sarebbe uno choc depressivo per gli arabi per il ruolo simbolico della Siria quale storica «culla del nazionalismo arabo». Un altro grave choc potrebbe venire da una devastante escalation della guerra israelo-palestinese in cui Israele cerchi una vittoria totale e definitiva, con l'annessione di gran parte della Cisgiordania e l'espulsione dei palestinesi.*

*È uno scenario probabile, quasi incombente, ma non inevitabile. Ci sono altri possibili sviluppi di cui tenere conto. Ad esempio, un eventuale collasso della politica americana in Iraq cambierebbe i dati della politica mediorientale e globale, e ridurrebbe il margine di manovra della politica di Israele. Anche una profonda crisi interna in Israele, con la caduta dell'establishment politico, militare e ideologico che ha guidato il paese negli ultimi decenni, è uno scenario possibile.*

## 2.2. La democrazia, a ogni costo

In verità, attribuire una mancanza di visione strategica a una politica estera che tanto ha attinto dal progetto neoconservatore appare persino paradossale<sup>28</sup>. La diffusione della democrazia su scala globale e (praticamente) a qualsiasi prezzo è certo un obiettivo di grande respiro, addirittura rivoluzionario<sup>29</sup>. Per ciò che la democrazia implica, la sua diffusione e il suo radicamento costituirebbero certo anche un eccellente antidoto a un ricorso massiccio al terrorismo da parte di estremisti d'ogni sorta, benché le democrazie non siano immuni dalla violenza politica di questa fatta, come gli europei sanno bene<sup>30</sup>.

Il problema è che, al di là della retorica – impero compreso –, questo ambiziosissimo progetto non è stato adottato fino in fondo dall'amministrazione Bush, divisa fra neoconservatori (detti anche imperialisti democratici) e conservatori realisti. Questi ultimi attribuiscono grande importanza alla prudenza e sono attenti soprattutto alla qualità dei rapporti fra le grandi potenze, mentre i primi non temono i rischi della destabilizzazione, ritenendo che osare sia neces-

sario per raggiungere una condizione di vera sicurezza che può essere garantita soltanto dalla completa democratizzazione dei membri della comunità internazionale. Il diverso valore attribuito alla stabilità dai due gruppi, peraltro presenti in forze all'interno dei più alti ranghi dell'amministrazione<sup>31</sup>, li induce ovviamente a privilegiare strategie antitetiche nell'interagire con il resto del mondo: la diplomazia è per i prudenti, gli spregiudicati puntano piuttosto sull'esercizio della forza.

A parte il fatto che la via delle democratizzazioni in punta di baionetta ha degli ovvi limiti di applicazione (difficile pensare che gli Stati Uniti siano un giorno disposti a invadere e occupare una potenza nucleare che conta un miliardo e trecento milioni di abitanti come la Cina), anche i numeri giocano contro questa linea. Dei sedici tentativi di instaurare regimi democratici in cui è stata coinvolta l'America nel secolo scorso, soltanto quattro sono stati coronati da successo: Germania, Giappone, Grenada e Panama<sup>32</sup>. Il problema tuttavia – un po' paradossalmente – non dipende dall'estremismo della linea neoconservatrice<sup>33</sup> quanto dall'incoerenza che discende dall'applicazione di *entrambe* le ricette, quella neoconservatrice appunto e quella realista più tradizionale, e nessuna delle due fino in fondo. Si osa all'inizio e quindi ci si ritira sotto il peso degli oneri che osare comporta, non appena questi divengono manifesti. L'impero light è dunque semplicemente la variante muscolare dell'«internazionalismo riluttante»<sup>34</sup> che da sempre caratterizza gli Stati Uniti.

Il declino della retorica dell'impero è dunque il prodotto indiretto di un certo numero di contraddizioni che indeboliscono alla radice la politica estera americana: ci si propone di esportare la democrazia a ogni costo, ma adottando *per principio* una strategia – quella unilaterale – che della democrazia è la negazione. Si scelgono obiettivi che impongono costi altissimi, ma l'impiego dei mezzi, in realtà, non è commisurato. La politica economica adottata dall'amministrazione Bush, quale che sia il giudizio che se ne voglia dare in sé, appare, ad esempio, incongruente rispetto alla politica di sicurezza che la stessa ha articolato dato che «il deficit di bilancio che questo presidente sta producendo potrebbe finire per indebolire la guerra al terrorismo imponendo tagli alla spesa militare e agli aiuti»<sup>35</sup> (vedi par. 1.3).

La diagnosi dei neoconservatori, che ovviamente attribuiscono i fallimenti della loro strategia al fatto che la medicina prescritta è stata assunta in dosi insufficienti, è la seguente:

il pericolo odierno è che gli Stati Uniti [...] possano sottrarsi alle proprie responsabilità e, in un momento di distrazione, o parsimonia, o indifferenza, lasciar crollare l'ordine internazionale che hanno creato e che sorreggono. Il nostro pericolo odierno è fatto di potere in declino, volontà vacillante e confusione circa il nostro ruolo nel mondo. Certamente, è un pericolo di nostra stessa ideazione. Eppure è molto probabile che, se trascurato, porti a pericoli esterni molto gravi<sup>36</sup>.

Almeno in questo caso – questo solo – è difficile dar loro torto.

Il tramonto degli imperi del passato è stato imputato all'«imperial overstretch», la cosiddetta «sovraestensione imperiale»: un investimento di risorse politiche, economiche e militari per conservare l'impero, insostenibile nel lungo periodo, che ne ha eroso progressivamente il potere. Il rischio che corre oggi l'America è piuttosto quello contrario: perdere progressivamente il proprio ruolo di *leadership* a causa di un «imperial understretch»<sup>37</sup>. Un misto di egoismo e avarizia, che spiega tra l'altro l'ironia nei confronti del «social work» dell'amministrazione Clinton e l'allergia, mai sufficientemente ribadita da questa amministrazione, nei confronti di qualsiasi forma di *peace/nation/state-building*. Ma, deposte le armi, non è proprio questo che serve? È dall'applicazione quotidiana ai problemi di ogni giorno che si misura la costanza. L'alternativa è volgere lo sguardo altrove, applicando la strategia che Andrew Moravcsik ha definito «fire and forget»<sup>38</sup>. Il cambiamento di regime, la passione dei «neocon», offre purtroppo soddisfazioni più immediate della paziente opera di ricostruzione istituzionale di un paese che si vuole recuperare alla comunità internazionale, e «di certo è più telegenico»<sup>39</sup>.

Se dunque le speranze riposte nell'America dipendevano dalla quasi naturale inclinazione a mettere ordine attribuita agli imperi, ora si teme che gli Stati Uniti, pur interventisti, non siano affatto disposti a farsi carico di questa incombenza. Anzi il rischio è che, disinteressata delle conseguenze sistemiche delle sue azioni, nel perseguire quello che può a buon diritto essere considerato un suo legittimo interesse – garantirsi una maggiore sicurezza dalle minacce esterne – l'America metta in crisi quell'ordine istituzionalizzato che, della politica internazionale, costituisce il tessuto da più di mezzo secolo. Quest'ordine, che pure necessiterebbe di qualche revisione e dunque di attenzione, potrebbe infatti non reggere l'impatto dei mezzi che l'amministrazione Bush ha scelto per perseguire il suo progetto.

Non che alla stabilità debba essere attribuito un valore assoluto, ma

è difficile accettare che *la mancanza di un qualsiasi ordine istituzionalizzato possa essere preferibile all'ordine* – perché questo è precisamente il punto – per il solo fatto che in un mondo senza regole chi ha più potere ha maggiore libertà d'azione<sup>40</sup>. L'unipolarismo unilateralista, nella visione di questa amministrazione, è infatti una vera e propria alternativa al «legalismo», al governo delle regole (che avrebbe come unico scopo quello di contenere il potere americano, piegandolo agli interessi della comunità internazionale). Gli orientamenti che informano la nuova politica estera americana sono infatti, in estrema sintesi, «un'affermazione senza precedenti della libertà d'azione statunitense»<sup>41</sup>.

Ma a che cosa rinunceremmo, rinunciando all'ordine? Quello che tuttora sperimentiamo è stato creato essenzialmente per volontà degli Stati Uniti, dopo la seconda guerra mondiale, e si è istituzionalizzato attraverso un gran numero di accordi e organizzazioni multilaterali integrate nel cosiddetto «sistema Onu»<sup>42</sup>. Tale ordine è sopravvissuto alla fine del bipolarismo (ovvero a un mutamento della struttura del sistema internazionale) e, al di là dei suoi meriti precedenti, dopo l'Ottantanove ha favorito le transizioni democratiche dell'Europa centro-orientale e quelle, per quanto incompiute, dei paesi che costituivano l'ex Unione Sovietica, Russia in testa. Nel contempo ne ha accompagnati altri, come la Cina, nel loro percorso di integrazione – per ora soprattutto economica – nella comunità internazionale. «Più in generale, è questo ordine globale [...] che spiega come mai le più fosche previsioni circa il mondo post-guerra fredda non si sono realizzate, perché 'lo scontro delle civiltà' di Samuel Huntington non si è verificato, e perché 'l'anarchia prossima ventura' di Robert D. Kaplan, nonostante crisi finanziarie, guerre e stermini di massa assortiti, si è rivelata men che anarchica»<sup>43</sup>. E in un futuro che qualcuno giudica ormai prossimo, è a questo o a un altro *ordine* che potrebbe toccare di gestire la transizione da un sistema unipolare a uno multipolare, nel tentativo di evitare un ritorno al bilanciamento competitivo fra potenze rivali di antica memoria<sup>44</sup>.

### 2.3. Globocop

Poiché tuttavia il valore dell'ordine non è apprezzato dall'attuale amministrazione americana, c'è da chiedersi in che modo essa ritenga di

rendere il mondo più sicuro innanzitutto per la stessa America<sup>45</sup>. Più ampi margini di libertà *per tutti* determinerebbero certamente una maggiore insicurezza generale. L'alternativa è un doppio standard in cui un soggetto, gli Stati Uniti appunto, godono della massima libertà, limitando quella altrui «nell'interesse generale». L'ipotesi dell'America trasformata in *globocop*, in «poliziotto del mondo», sembra incompatibile quasi quanto quella dell'impero con l'«internazionalismo riluttante» che la caratterizza. È invece perfettamente in linea con l'attuale strategia americana imperniata su una vera e propria militarizzazione della politica estera<sup>46</sup>.

Non è difficile comprendere perché la maggiore potenza al mondo tenda a interpretare le relazioni internazionali in chiave di confronto militare<sup>47</sup>. Come scrive assai efficacemente Robert Kagan, riprendendo un vecchio proverbio: a chi possiede un martello, tutti i problemi sembrano chiodi<sup>48</sup>. Non stupisce dunque che, nel Discorso sullo stato dell'Unione 2004, il presidente Bush abbia detto testualmente: «So che taluni mettono in dubbio che l'America sia in guerra. Costoro concepiscono il terrorismo più come un crimine, un problema da risolvere soprattutto per via giudiziaria», ma la condanna di alcuni responsabili dell'attacco al World Trade Center del 1993 «non ha risolto la questione [...] I terroristi e i loro sostenitori hanno dichiarato guerra agli Stati Uniti, e guerra è ciò che hanno avuto»<sup>49</sup>.

La guerra al terrorismo per questa amministrazione non è dunque soltanto un artificio retorico, una metafora, ma il prodotto della convinzione che, dopotutto, i cattivi intendano soltanto le ragioni della forza e che anche i buoni, tutto sommato, ne subiscano il richiamo. Suggestendo che lo straordinario potere militare americano possa essere efficace nell'affrontare questa nuova minaccia, tuttavia, essa illude l'opinione pubblica americana e il mondo. Ciò è infatti palesemente falso, tanto è vero che gli Stati Uniti hanno dovuto ripristinare una qualche simmetria, elevando a bersagli gli «stati canaglia», per poterlo impiegare. Una decisione che, secondo Barber, ricalca la storiella dell'ubriaco che cerca su un lato della strada le chiavi che ha perso dall'altro «perché lì c'è più luce».

La scelta di muovere guerra agli stati, gli unici soggetti invero che rientrano in questa logica (se non altro perché dotati di un esercito) – continua Barber –, si basa tra l'altro sul falso presupposto che eliminare coloro i quali accolgono e sostengono i terroristi possa eliminare il terrorismo, ma non è così, perché costoro ricevono aiuti, ma

non sono dipendenti da chi li sostiene. «I terroristi sono spesso paragonati al cancro che si autodistrugge distruggendo l'organismo nel quale è annidato, ma in realtà sono più simili a quei parassiti che muovono da un ospite all'altro man mano che infettano e distruggono il sistema di cui si nutrono. I talebani sono andati, ma Al Qaeda vive. L'era di Saddam è finita, ma quella della Jihad contro l'America è appena all'inizio»<sup>50</sup>.

La formula «guerra al terrorismo» avalla dunque l'idea che esista un unico nemico globale che, in realtà, non esiste; illude che possa essere affrontato attuando una politica militarmente aggressiva e distoglie l'attenzione dagli «stati falliti» (il vero pericolo) sostituiti da obiettivi più «a misura» della strategia di questa amministrazione: gli «stati canaglia»<sup>51</sup>. Mescolando due problemi – il terrorismo e la proliferazione delle armi di distruzione di massa – che chiaramente hanno ben poco in comune, non soltanto l'America ha «ampliato e complicato la propria missione»<sup>52</sup>, ma mettendo bruscamente fine all'empatia che legava il mondo agli Stati Uniti dopo l'11 settembre (vedi anche il riquadro sull'affievolirsi della tutela dei diritti civili in risposta alla minaccia terrorista) ha finito per rendere assai più difficile per sé, e quindi per il mondo intero, lottare efficacemente contro il terrorismo, un'attività che implica il massimo grado di cooperazione in un settore fra i più sensibili, l'*intelligence*<sup>53</sup>.

### **Diritti civili, il rischio di tornare indietro**

*Nel vocabolario politico americano i termini diritti civili (civil rights) e libertà civili (civil liberties) sono spesso sinonimi. Seguendo il declino del latinismo liberty, oggi sostituito nell'uso comune dal germanismo freedom, in generale si preferisce il termine «diritti civili» a quello più aulico di «libertà civili». Va registrata comunque una certa tendenza da parte dei moderati a preferire il termine «libertà civili» a «diritti civili», propensione dovuta forse al carattere radicale assunto da alcune delle lotte «per i diritti civili» che hanno caratterizzato la seconda metà del Novecento.*

*Il discorso politico sulla costruzione interpretativa della Car-*

*ta costituzionale del 1788 ha conferito ai diritti civili un carattere fondamentalmente variabile e tendenzialmente espansivo. Il punto nodale di questa pratica ricostruttiva va cercato nella guerra civile americana, causata dalla secessione degli Stati del Sud, che dal 1861 al 1865 fece mezzo milione di morti. Prima della secessione, si intendevano per diritti civili quei diritti individuali implicitamente sanciti dalla Costituzione ed espressamente enumerati dai primi dieci emendamenti. Presi nel loro insieme, questi emendamenti formavano il cosiddetto Bill of Rights americano, da non confondersi con quello inglese a cui si richiamava. È noto, infatti, che i coloni americani vollero ritenere di separarsi dalla madrepatria non contro, ma in nome delle «libertà inglesi» tradite in madrepatria, prima fra tutte quella di non venire tassati senza essere rappresentati politicamente, come era appunto il caso dei sudditi di sua maestà residenti in America. Questo fondamentale diritto era stato estorto dai baroni feudali a re Giacomo I nel 1215 e costituiva, insieme al diritto di essere processati in pubblico tramite il rito dell'habeas corpus, una delle più rilevanti concessioni della Magna Carta. Fu su queste premesse che nel 1698 Guglielmo e Maria, principe e principessa d'Orange, concessero un Bill of Rights al Parlamento. In esso si sanciva l'intangibilità di alcune sue prerogative fondamentali, ponendo le basi della monarchia costituzionale inglese. I diritti enumerati nel Bill of Rights, però, si intendevano rivolti primariamente alla tutela del Parlamento e delle potestà proprietarie da esso rappresentate, e ne beneficiava solo il 5 per cento della popolazione. Fu l'Illuminismo a diffondere l'idea che le stesse garanzie potessero applicarsi a tutti i sudditi di sua maestà in quanto uomini liberi, e fu proprio questa l'idea che mosse i coloni americani all'indipendenza. No taxation without representation (niente tasse senza rappresentanza) divenne il motto con cui i coloni americani si appropriarono della tradizione costituzionale inglese, tradizione che intesero consegnare nelle mani di tutti coloro che erano soggetti a tasse, un numero rilevante di persone vista la facilità con cui si poteva entrare in possesso di terre nel nuovo mondo. Il che non equivalse, comunque, a estendere la cittadinanza a tutta la*

*popolazione. Secondo i dettami della catena dell'essere, che si presupponeva declinare da Dio alla natura inanimata, e dalla ragione alle passioni, a rimanerne esclusi furono notoriamente gli indiani d'America perché «primitivi», gli schiavi d'origine africana perché troppo facilmente vittime delle passioni, e le donne, per loro natura sottomesse all'uomo nell'ordine immutabile delle cose. Si apriva così una ferita nella carne viva del corpo politico americano, laddove la Dichiarazione d'Indipendenza del 1776 recitava, sulla falsariga di Locke, che «tutti gli uomini sono creati uguali», e che come tali essi sono «dotati dal loro Creatore di certi diritti inviolabili, e che tra questi vi sono la Vita, la Libertà e la Ricerca della Felicità».*

*La contraddizione fra il carattere assiomatico e universale dei diritti civili americani e il loro mancato godimento da parte della maggioranza della popolazione adulta venne affrontata per la prima volta fuori da ogni impossibile compromesso solo nel periodo di ricostruzione materiale e civile che seguì la fine della guerra di secessione, guerra che, si ricorderà, fu combattuta per mantenere intatta la sovranità federale dello Stato e non per «liberare» gli schiavi neri. La liberazione di questi americani fu un effetto secondario della guerra, anche se fu immediatamente percepibile la portata rivoluzionaria dell'Emancipazione proclamata da Lincoln nel 1862.*

*Nel dopoguerra, il Nord vincitore cercò per vent'anni di sottomettere gli Stati del Sud a un regime politico che includesse la piena e indivisa cittadinanza per ogni maschio adulto a prescindere dal colore della pelle. Alla fine di quel periodo di ricostruzione chiamato «radicale», però, gli Stati del Sud riuscirono a erodere i diritti di cittadinanza conquistati dai neri, e questo nonostante i Civil Rights Acts (1866, 1875) e l'approvazione del quattordicesimo emendamento costituzionale a loro tutela. Il sigillo a questa nuova schiavitù di fatto venne posto nel 1896 dal dispositivo del caso Plessy vs. Fergusson, che sancì la legittimità della segregazione razziale negli Stati del Sud. Solo nel 1954, con il dispositivo di Brown vs. Board of Education of Topeka, la Corte Suprema confermò il carattere non sospensibile del quattordicesimo emendamento. La decisione diede quindi*

*nuovo slancio al processo ricostruttivo che aveva inteso conferire eguali diritti a tutti gli americani, tanto che il movimento per i diritti civili che caratterizzò buona parte del secondo Novecento viene considerato oggi dagli storici una «seconda ricostruzione». In effetti, questa espressione può essere applicata con eguale vigore anche alle lotte per l'estensione dei diritti civili delle altre minoranze, comprese le donne, le quali si erano viste riconoscere il diritto di voto solo nel 1920.*

*Oggi, il pieno godimento dei diritti civili da parte di tutti i cittadini americani costituisce il terreno negoziale minimo su cui si va sempre più reggendo il contratto sociale della nuova America multietnica. È su questo delicatissimo meccanismo di ingegneria politica che va a incidere l'attuale polemica sulla natura illiberale del Patriot Act e sul carattere extralegale della guerra al terrorismo. Secondo alcuni, infatti, il Patriot Act mette troppo potere discrezionale nelle mani di chi può intrudere nella sfera privata di ogni cittadino, discrezionalità sospetta soprattutto alla luce degli stereotipi razziali e culturali usati per definire la natura del pericolo terrorista. Se ogni americano di origine araba e ogni seguace dell'Islam in America risultano immediatamente soggetti a un'autorità così intrusiva, il rischio di regredire sul piano dei diritti civili si fa palpabile. Se poi ai prigionieri di religione islamica catturati in armi in Afghanistan non si concede lo status di prigionieri di guerra secondo le convenzioni di Ginevra, e neppure lo habeas corpus che è l'architrave della civiltà giuridica angloamericana, allora quel rischio appare ancora più sinistro e imminente.*

I «danni collaterali»<sup>54</sup> della vera e propria guerra mossa all'Iraq – «a war of choice, not of necessity» nelle parole dell'ex segretario di stato Albright<sup>55</sup> – sono poi vistosi ed è ormai sfumata la possibilità che un rapido e completo successo appiani automaticamente le tensioni con i paesi ostili a questa scelta. Il fatto che non siano state trovate armi di distruzione di massa (come ha pubblicamente ammesso il capo della Cia<sup>56</sup>), che non vi siano a tutt'oggi prove di connivenze tra

il regime iracheno e Al Qaeda<sup>57</sup>, e che sia stato reso noto che la pianificazione dell'invasione risale al gennaio 2001<sup>58</sup>, ha dimostrato che, nella migliore delle ipotesi, gli Stati Uniti non sono in grado di gestire le informazioni dei propri servizi di sicurezza, e nella peggiore – ma più realistica – che sono disposti a strumentalizzarle per raggiungere i propri scopi.

Il problema è che il *globocop* della nuova era aperta dall'11 settembre non può che fare affidamento, per mantenere la sicurezza, sulla guerra preventiva: il fulcro attorno al quale ruota l'intera *National Security Strategy of the United States*. Ma se tale dottrina – destinata a sostituire dissuasione e contenimento come linea guida della nuova politica estera americana – aveva suscitato immediatamente reazioni assai preoccupate, dopo la guerra in Iraq è ancora più controversa. Chi si fiderà più delle «prove» offerte dall'America di fronte a una nuova minaccia «in via di formazione», quando quelle prodotte dal segretario di stato Powell dinnanzi al Consiglio di Sicurezza dell'Onu il 5 febbraio 2003 sono risultate false?<sup>59</sup> In gioco non è ovviamente soltanto la reputazione del presidente Bush. La guerra preventiva – uno strumento estremamente delicato da gestire a causa dell'inevitabile segretezza dei dati sulla base dei quali le decisioni devono venire assunte e della rapidità che una situazione di autentico pericolo imporrebbe – si è rivelata un'arma intollerabilmente arbitraria e pericolosa anche nelle mani della più antica fra le democrazie<sup>60</sup>.

Se la guerra preventiva fosse stata venduta (e comprata) come l'unico modo per «mettere muscoli alle norme comunemente accettate»<sup>61</sup>, avrebbe anche potuto legittimare, in alternativa al ruolo di «ordinatore», quello di poliziotto del mondo che l'America pareva più incline ad assumere. Come pietra angolare di un nuovo sistema di regole valide solo per l'America è stata respinta. E il deficit di credibilità degli Stati Uniti, in questo, ha fatto la sua parte.

## 2.4. Chi fa per sé, (non) fa per tre

A quale strategia si affiderà dunque d'ora in poi l'America per mantenere il proprio potere «beyond challenge», l'unico fine credibile ed esplicitato in modo chiaro dell'attuale politica? La guerra al terrorismo per ora non ha certo creato un ambiente più favorevole alla conser-

vazione del primato statunitense. La vicenda irachena soprattutto ha dimostrato che la democrazia non si può esportare con le armi. Si può far cadere un dittatore con le cannonate, ma per determinare un vero cambiamento di regime – affinché il percorso arrivi a compimento, e dia i suoi frutti – occorre una gran mole di *social work*, e pure in questo caso non è affatto detto che funzioni<sup>62</sup>. La guerra mossa all'Iraq, per ora, non ha prodotto più democrazia, e ha diviso le democrazie. Il saldo negativo di questa operazione va certamente imputato, in buona misura, al metodo prescelto.

Per i neoconservatori è proprio un'ossessione. Al di là del respingere per principio il valore della legittimazione internazionale di qualsiasi atto compiuto da uno stato sovrano (che sarebbe tale proprio perché non ne ha bisogno), essi introducono un nesso automatico fra unipolarismo e unilateralismo: chi ha molto potere può esercitarlo senza chiedere il permesso di nessuno e *quindi deve*. Una grande potenza non può che agire in modo unilaterale: non ha motivo di fare altrimenti. Anzi, vi è moralmente tenuta perché l'unilateralismo rafforzerebbe l'unipolarismo, ovvero la sua stessa posizione dominante, servendo così l'interesse nazionale. E ciò per due ragioni almeno: la libertà d'azione che concede e la maggior efficacia che garantisce a ciascuna scelta in quanto esime dal negoziare mezzi e fini con chicchessia.

Al multipolarismo viene associato invece il multilateralismo, essenziale per contemperare gli interessi in un sistema internazionale in cui nessun attore è dominante e dunque può imporre i propri<sup>63</sup>, ma vale anche il reciproco. Ovvero il multilateralismo determinerebbe una dispersione del potere e dunque uno scivolamento verso un sistema multipolare, ed è proprio questo il suo terribile difetto agli occhi dei «neocon». Perché la Francia insisteva nel voler portare la questione irachena nuovamente di fronte al Consiglio di Sicurezza prima della guerra, nonostante le numerose risoluzioni violate in passato parlassero da sole? Per mettere le briglie al potere americano. E «se questa strategia avesse funzionato, avrebbe riportato il mondo a una condizione di multipolarità attraverso il sovranazionalismo»<sup>64</sup>.

Poiché l'America deve conservare la propria posizione dominante per il bene suo e del mondo intero – il suo ruolo egemonico scorgerebbe infatti il ricorso al vecchio copione della politica di potenza – l'unilateralismo è una scelta obbligata, ma anche funzionale al raggiungimento degli altri fini. Si saldano così due obiettivi appa-

rentemente indipendenti: combattere il terrorismo e conservare un potere che scoraggi ogni ambizione, da parte di qualsiasi attore, di controbilanciarlo. Soltanto un intento tanto alto e vago come la guerra al terrorismo può infatti giustificare l'esercizio di un potere immenso in modo altrettanto «discrezionale», svincolato da ogni norma e valutazione altrui. Difficile immaginare che un'altra, più modesta, cornice sarebbe stata in grado di smorzare, ad esempio, l'effetto profondamente dirompente dell'affermazione che deve sempre essere la missione a definire la coalizione. La logica che impone il ricorso esclusivo alle «coalitions of the willing» (di coloro i quali, per onorare l'amicizia con la superpotenza, sono disposti a sposarne i fini senza discuterli) è d'altronde la sola modalità di internazionalizzazione che oggi lo staff di Bush reputa accettabile. «Washington [agisce] presumendo che più l'America sarà potente e più intransigente la sua leadership, più velocemente il mondo si metterà in linea»<sup>65</sup>; che altro vorrebbe dire se no Krauthammer quando afferma che «l'unilateralismo è la strada maestra verso il multilateralismo»<sup>66</sup>?

In una visione meccanicistica, quasi deterministica, del funzionamento del sistema internazionale sarebbe la stessa concentrazione del potere nelle loro mani a vincolare gli Stati Uniti a una simile scelta, sollevando da ogni responsabilità il gruppo dirigente. «L'unipolarismo americano – scrive Glennon – aveva già debilitato il Consiglio [di Sicurezza prima dello scontro sull'Iraq]; proprio come il bipolarismo l'aveva paralizzato durante la guerra fredda. La vecchia struttura del potere incentivava l'Unione Sovietica a bloccare il Consiglio; l'attuale struttura incoraggia gli Stati Uniti a bypassarlo»<sup>67</sup>. Il problema è che «Bush ha ragione a ritenere che le istituzioni [internazionali] contengano il potere americano, ma questo è proprio il motivo per cui sono così centrali per la stabilità internazionale»<sup>68</sup>. Ignorare le Nazioni Unite si può, naturalmente; il problema, come sempre, è soppesare i costi di una simile scelta (quando l'adesione ai principi non fa premio). La ricerca affannosa della collaborazione dell'Onu per sfuggire a quello che sempre più sovente viene definito il «pantano iracheno»<sup>69</sup> ha probabilmente già alterato le valutazioni dell'amministrazione Bush. Non è un caso che il rischio di proliferazione nucleare in Iran e Corea del Nord sia stato affrontato attraverso uno sforzo di carattere multilaterale, a dispetto della retorica che rimane quella di sempre<sup>70</sup>.

Con maggiore o minore intensità a seconda dei periodi, l'unilate-

ralismo ha d'altra parte improntato la politica estera americana nel corso di tutta la sua storia: perché dunque questo atteggiamento oggi preoccupa tanto? Le radici dell'unilateralismo sono forti nella cultura politica americana: affondano, da una parte, nell'eccezionalismo e, dall'altra, nella convinzione che non esista fonte di legittimazione dell'azione dello stato all'infuori dello stato medesimo, l'unico soggetto che ha titolo a decidere del bene politico della comunità che rappresenta. In passato però, e soprattutto nel secondo dopoguerra, la stessa America aveva optato per il multilateralismo, seppure per ragioni pragmatiche, strumentali, utilitaristiche. Come ha scritto Robert Kagan: «Se siete quel genere di persone che si preoccupa per l'unilateralismo americano ecco cosa vi dovrebbe tenere svegli la notte: la maggior parte dei multilateralisti americani è unilateralista nella sostanza»<sup>71</sup>.

A questo aspetto tuttavia si tende ad attribuire più importanza di quanto non meriti. Il fatto che il multilateralismo sia adottato perché favorisce la stabilità del sistema internazionale oppure perché consente di dividere i costi o anche di ridurre la propria esposizione quando le scelte sono particolarmente gravi non cambia la sostanza. Chi sminuirebbe la scelta di adottare i principi democratici non per ragioni di principio, ma perché consentono di risolvere le controversie senza ricorrere alla violenza? La pratica del multilateralismo tende tra l'altro ad autorafforzarsi, creando una maggiore coesione all'interno della comunità internazionale e dunque una maggiore inclinazione ad agire di concerto. Il percorso potrebbe dunque essere inverso: dalla pratica al riconoscimento dei valori che la sostengono.

In ogni caso, l'adozione non casuale e neppure sporadica del multilateralismo dopo la seconda guerra mondiale ha portato a un ordine internazionale istituzionalizzato a cui tutti gli attori, man mano che entravano a far parte della comunità internazionale, sono stati socializzati. Proprio per questo motivo la scelta unilateralista dell'attuale amministrazione americana viene vissuta come una vera e propria lacerazione.

Inoltre, l'unilateralismo – che diventa bilateralismo quando serve, ma la logica non cambia – implica la fine della *governance* intesa come tentativo di affrontare quei problemi che sfuggono alla dimensione dello stato, ma che allo stesso tempo possono rendere, in un arco di tempo più o meno lungo, assai grama la vita sulla Terra. E che pe-

raltro conservano la loro rilevanza anche nell'attuale agenda internazionale dominata da preoccupazioni legate alla sicurezza. Come affrontare il problema del finanziamento delle organizzazioni terroristiche senza occuparsi dei paradisi fiscali?<sup>72</sup> Come mettere fine all'alleanza fra terrorismo e criminalità organizzata che può, ben più di altri canali, costituire una via d'accesso ad armi micidiali, rinunciando a intervenire su scala globale? Le opinioni pubbliche di molti paesi al mondo sembrano essere più consapevoli dei loro governi che se il sogno della *governance* sfuma per effetto dell'egoismo e della miopia di qualcuno, i problemi restano e sono dunque destinati ad aggravarsi.

Come ha sottolineato Ulrich Beck, quanto più andiamo verso un mondo integrato e interdipendente, tanto più diviene necessario abbandonare il principio della non interferenza negli affari interni degli stati che non vogliamo violino i diritti umani dei loro stessi cittadini, ma anche che si dotino di armi di distruzione di massa, diano accoglienza a chi fa della violenza lo strumento della propria azione politica, consentano traffici illegali (di armi, droga, rifiuti tossici), intervengano con effetti distruttivi sull'ambiente che sostiene la vita di tutti noi. Questa aspettativa, largamente condivisa da un'umanità che si sente sempre più esposta a mille rischi, pone però un problema importante. Quali caratteristiche deve avere un ordine internazionale che vada oltre il principio della non interferenza, che sia in questo senso post-moderno?

Se accettiamo – scrive Beck – che in questo nuovo ordine la comunità delle nazioni possa legittimamente autorizzare interventi umanitari [e altri non meno lesivi della tradizionale concezione della sovranità], quali principi, quali procedure e quali istituzioni legittimeranno questi interventi? Come è possibile escludere la strumentalizzazione imperialistica delle idee e dei valori cosmopolitici a favore di interessi nazionali?<sup>73</sup>

## In effetti

gli ultimi dieci anni – scrive Pierre Hassner – sono stati occupati dal dibattito fra sovranisti e interventisti, dove i primi sostengono che la sovranità degli stati era e rimane il fondamento dell'ordine internazionale, mentre i secondi affermano che la sovranità assoluta dovrebbe cedere il passo al diritto di intervenire a tutela dei diritti umani. Gli Stati Uniti [a dire il vero] sembrano aver risolto questo dilemma, almeno per quanto li riguarda, reclamando per se stessi sia la sovranità assoluta sia il diritto assoluto di violare quella altrui, anche con la forza militare<sup>74</sup>.

Proprio nel momento, insomma, in cui si fa più acuta la consapevolezza della necessità di procedere sulla via tracciata – peraltro dagli stessi Stati Uniti – a partire dal secondo dopoguerra, l'unilateralismo viene rivendicato neppure per considerazioni utilitaristiche, e quindi con maggiore flessibilità, ma per ragioni di principio, filosofiche<sup>75</sup>, non semplicemente dalla superpotenza che domina il sistema, ma dallo stesso soggetto che l'istituzionalizzazione del multilateralismo aveva più di ogni altro voluto e sostenuto.

La determinazione nei confronti dei nemici (la *resolve* che Bush tanto spesso richiama), verso gli amici si trasforma così in arroganza: la guerra in Afghanistan «ha mostrato in quale misura agli Stati Uniti pareva di poter fare a meno del sostegno militare attivo dei loro alleati, a eccezione che come basi o *cheerleaders*»<sup>76</sup>, e tale convinzione essi hanno immediatamente trasferito sul piano politico, dove le basi peraltro neppure servono.

Tutto ciò nel momento in cui l'elaborazione di una nuova dottrina strategica, che introduce strumenti radicalmente nuovi nel repertorio dell'azione politica internazionale<sup>77</sup>, alimenta profonde divisioni fra l'America e molti attori significativi, compresi alcuni dei suoi alleati storici. «Così, problema dopo problema – scrive Prestowitz –, molti dei nostri amici e alleati assumono un punto di vista completamente diverso dal nostro. Sono tutti idioti? Buoni a nulla? Corrotti? Sarebbe comodo pensarlo, ma il fatto è che di solito siamo noi quelli che restano isolati»<sup>78</sup>.

Quanto più destabilizzante è il potenziale impatto di una scelta, tanto più importanti sono le regole che ne disciplinano l'implementazione. L'adozione concomitante di una linea strategica controversa e di una posizione che svilisce per principio il valore delle regole, nonché della legittimazione internazionale delle varie opzioni, è una miscela a dir poco esplosiva. Se poi aggiungiamo che l'incarnazione fisica del multilateralismo è l'Onu, che nonostante i suoi difetti è ancora l'unica garanzia possibile, per quanto debole, contro il ricorso alla guerra come strumento normale delle relazioni internazionali, le ragioni della preoccupazione, in America e altrove, per l'attuale linea statunitense non richiedono altre spiegazioni.

Il consapevole progetto di smantellamento dei principi sui quali l'organizzazione internazionale – intesa come modalità di autogoverno della comunità internazionale – si regge<sup>79</sup> disturba, e non soltanto per ragioni affettive. Come sarebbe un mondo fondato sul princi-

pio *might is right* e nel quale gli stati non valutino più la guerra in base a una sua presunta legittimità, ma soltanto in base al criterio dell'efficacia, se sia cioè preferibile alle alternative utili a raggiungere il medesimo scopo? Dove porterebbero se stessi e tutti noi gli Stati Uniti con il loro unilateralismo permaloso se questo potesse esplicitare appieno i suoi effetti? Renderebbe almeno più facile conservare la posizione di supremazia che l'America reputa il suo obiettivo principale? Questo naturalmente dipende da quanto l'America ha bisogno della collaborazione degli altri attori per raggiungere il suo fine.

La strategia adottata muove da una visione del mondo pessimista e allarmante: «la violenza apocalittica – scrive Ikenberry per descriverla – è sulla nostra soglia di casa, perciò gli sforzi per rafforzare le regole e le istituzioni sono di scarso valore pratico. Se accettiamo l'immagine peggiore, ossia che 'non sappiamo cosa non conosciamo', tutto il resto è secondario»<sup>80</sup>. È proprio questa visione che l'amministrazione Bush tende a riprodurre inducendo quelli che probabilmente considera semplici comparse a entrare nel copione. Fino a che punto ci possa riuscire dipende da quanto questa risulti attraente in sé – anche in virtù delle condizioni dell'ambiente politico generale – e dalla forza delle «visioni» alternative. In ogni caso non è la leva capace di «integrare altri paesi e organizzazioni in dispositivi che preserveranno un mondo conforme agli interessi e ai valori Usa», se questo è l'obiettivo, come sostiene Richard Haas, direttore della pianificazione politica presso il Dipartimento di Stato<sup>81</sup>.

Non è difficile vedere come sia invece il multilateralismo a risultare più efficace a questo scopo, e per scoprirne le ragioni ci affidiamo alle considerazioni proprio di un «neocon». Il multilateralismo

ha un obiettivo geostrategico chiaro e coerente. È un mezzo che definisce i fini. I suoi strumenti – l'internazionalismo (la supremazia morale, giuridica e strategica delle istituzioni internazionali rispetto agli interessi nazionali)<sup>82</sup> e il legalismo (la convinzione che l'ossatura stessa della stabilità sia costituita da leggi, trattati e contratti internazionali vincolanti) – si pongono al servizio di una concezione più vasta: ricostruire il sistema internazionale a immagine e somiglianza di una società civile nazionale. [...] L'internazionalismo liberale tenta, tramite il multilateralismo, di trascendere le politiche di potenza, i ristretti interessi nazionali e, in ultima analisi, lo stesso stato-nazione<sup>83</sup>.

Il problema in verità non è quale opzione sia più appetibile e quale

determini un maggior vantaggio egoistico per l'uno o l'altro attore. La questione è quale strategia consenta di raggiungere una condizione adeguata – seppure non ideale – ad affrontare tutte le questioni che meritano di comparire nell'agenda internazionale, a partire proprio da quelle relative alla sicurezza.

La posizione dello sfidante del presidente Bush alle prossime elezioni è chiara e «più realista del re» a questo proposito. Per John F. Kerry non si discute la centralità della «guerra al terrorismo», ma egli riconosce che si tratta di una guerra anomala, nella quale «le attività investigative e le relazioni internazionali sono vitali»<sup>84</sup>. Non a caso l'ostinazione che molti membri dell'amministrazione in carica dimostrano nel rimanere attaccati a un apparato ideale e retorico che ha dato ampia prova dei suoi limiti è stata bollata da Brzezinski (nel delineare le linee di politica estera di una futura presidenza democratica) come una vera e propria forma di distacco dalle vicende del mondo, determinato, proprio come il fallimento dell'*intelligence* – sostiene –, da «una demagogia estremista, avvezza a enfatizzare le ipotesi peggiori, a innescare ansie e timori, a ispirare una visione elementare e dicotomica della realtà mondiale»<sup>85</sup> che finisce per catturare chi la propone persino più del pubblico cui è indirizzata.

L'unilateralismo, [che ne è il primo e principale prodotto] in effetti, è più facile da vendere e concettualmente molto più limpido del multilateralismo. I benefici sono immediati, inclusa una forte immagine da condottiero del presidente, e i costi sono di lungo termine e diffusi<sup>86</sup> [...]. Per quanto riguarda il multilateralismo, invece, i benefici che produce sono di lungo periodo e diffusi, e i costi immediati: un'immagine di compromesso e indecisione [per la leadership]. Tutto ciò che [il multilateralismo] ha dalla sua parte è la realtà<sup>87</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. «Show me the way to go home», *The Economist*, 16 August 2003, p. 9.

<sup>2</sup> La politica estera americana, per forma e sostanza, ha determinato una situazione alquanto anomala a livello internazionale: le politiche estere di gran parte dei paesi, anche quelli economicamente più forti, risultano da tempo essenzialmente reattive. Come se in un simile contesto non ci fosse più spazio per l'iniziativa di nessuno a eccezione degli Stati Uniti (vedi cap. 4). Per questa ragione l'agenda internazionale appare ultimamente impoverita: un problema davvero grave se da almeno una quindicina di anni è noto che la tradizionale concezione (militare) di sicurezza va realisticamente ampliata per incorporare questioni legate all'ambiente e agli effetti perversi di taluni fenomeni economici. Una consapevolezza che, a quan-

to pare, è ormai condivisa persino dal Pentagono, cfr. «L'effetto serra peggio di Al Qaeda» e «Cina assetata, alluvioni in Europa così il clima destabilizza il pianeta», *la Repubblica*, 23 febbraio 2004, p. 13.

<sup>3</sup> Il 95 per cento delle bombe gettate sull'Afghanistan erano di questo tipo, contro il 6 per cento di quelle impiegate nella prima guerra del Golfo, cfr. Cox, M.E., «American Power before and after 11 September: dizzy with success?», *International Affairs*, 78, 2, 2002.

<sup>4</sup> Si consideri il Discorso sullo stato dell'Unione 2002, l'occasione formale in cui questa è stata compiutamente articolata per la prima volta.

<sup>5</sup> Ignatieff, M., *Empire Lite*, 2003; tr. it. *Impero light*, Carocci, Roma 2003, p. 12. Sul concetto di impero imperfetto si veda Carnevali, G., «Dell'impero imperfetto (voci per un dizionario minimo del dopo-11 settembre)», *Teoria Politica*, XVIII, 3, 2002.

<sup>6</sup> Su questo punto si veda il mio «Dopo la politica internazionale», nell'edizione 2002 di questo *Rapporto*, dal titolo *Economia senza cittadini?*, nel quale ho cercato di dimostrare che, in verità, fra il 1989 e il 2001 ordine ce n'era, anche se di un tipo diverso da quello che avevamo imparato a conoscere. Ciò appare ancora più evidente ora, nel momento in cui tale ordine sembra minacciato.

<sup>7</sup> Così titola uno Special report di *The Economist* sul tema, cfr. «Manifest destiny warmed up?», 16 August 2003. Richiama la stessa idea Parsi, V.E., «L'impero come fato? Gli Stati Uniti e l'ordine globale», *Filosofia Politica*, XVI, 1, aprile 2002. L'idea della superpotenza come «imperialista riluttante» si trova sullo stesso fascicolo di *The Economist*, p. 9.

<sup>8</sup> Decisamente contrario all'uso della metafora dell'impero, non soltanto fuorviante, ma pernicioso per la definizione della politica estera americana, è Nye, J.S., «L'America e il nuovo impero», *la Repubblica*, 8 febbraio 2004.

<sup>9</sup> Reperibile sul sito della Casa Bianca all'indirizzo [www.whitehouse.gov](http://www.whitehouse.gov).

<sup>10</sup> Prestowitz, C., *Rogue Nation. American Unilateralism and the Failure of Good Intentions*, 2003; tr. it. *Stato canaglia. La follia dell'unilateralismo americano*, Fazi Editore, Roma 2003, p. 52. Si tenga conto che l'autore, che ha collaborato nel settore delle politiche commerciali con l'amministrazione Reagan, non è a essa ideologicamente ostile.

<sup>11</sup> Barber, B., *Fear's Empire: war, terrorism, and democracy*, Norton, New York 2003, pp. 60-61; tr. it. di prossima pubblicazione, Einaudi, Torino 2004.

<sup>12</sup> Sempre da *The Economist*, tutt'altro che contrario alla linea Bush, guerra all'Iraq compresa. Il primo aggettivo si trova in «Warrior King?», 14 February 2004, p. 43, mentre il secondo compare in «Time for him to go? Why Dick Cheney should watch whom he travels with», 21 February 2004, p. 46.

<sup>13</sup> Cfr. «Not a dress rehearsal», *The Economist*, 16 August 2003.

<sup>14</sup> Citato da Barber, B., *Fear's Empire*, cit., p. 204.

<sup>15</sup> *La Repubblica*, 30 gennaio 2004, p. 18. Nel giugno scorso il Parlamento regionale della Provincia di frontiera del Nord del Pakistan ha approvato una legge che introduce la *sharia* nel proprio territorio, «Pakistan, allarme integralisti, il Nord sceglie la legge islamica», *la Repubblica*, 3 giugno 2003, p. 19.

<sup>16</sup> «Show me the way to go home», cit., p. 9.

<sup>17</sup> Così si legge nel Discorso sullo stato dell'Unione 2004: «Avendo messo fine

al regime baathista, dobbiamo ora affrontare ciò che resta dei violenti sostenitori di Saddam. [...] Questi assassini, ai quali si sono uniti terroristi stranieri, costituiscono un pericolo serio e perdurante. [...] Stiamo affrontando questi delinquenti in Iraq con la medesima sicurezza che abbiamo dimostrato nel fare i conti con il malvagio regime di Saddam.

<sup>18</sup> Si vedano, ad esempio, «The Spectre of a Civil War», *The Economist*, 14 February 2004, p. 39 e Chioyenda, A., «Ora il rischio è la guerra civile», *Limes*, I, 2004.

<sup>19</sup> Cfr. «Body count», *The Economist*, 14 February 2004, p. 40. Il numero dei soldati della coalizione morti in Iraq dopo la fine delle ostilità si avvicina alle 650 unità. L'andamento delle morti è altalenante, ma comunque significativamente più alto nel periodo che segue la fine ufficiale delle ostilità (1,78 al giorno) rispetto a quello successivo alla caduta di Baghdad e precedente al primo maggio (1,09 al giorno). Le prime tre settimane del mese di aprile 2004 sono state le più sanguinose con una media di 5 morti al giorno. Dicembre 2003 e gennaio 2004 sono comunque sopra la media del periodo con rispettivamente 1,55 e 1,68 morti al giorno. Questi conteggi ovviamente escludono i civili iracheni morti nei molteplici attentati terroristici. I dati completi sono reperibili all'indirizzo [lunaville.org/warcasualties](http://lunaville.org/warcasualties).

<sup>20</sup> Il testo dell'intervista è riportato da *La Stampa*: «Bush in tv: fu doveroso attaccare l'Iraq, sono un presidente di guerra», 9 febbraio 2004, p. 7. Intanto il rappresentante americano in Iraq Bremer ha dovuto chiarire che gli Stati Uniti non avrebbero tollerato che la *sharia* fosse indicata nella Costituzione come unica fonte del diritto, nonostante proprio questo volessero gli sciiti che rappresentano il 60 per cento della popolazione irachena, cfr. Allam, K.F., «La Yalta virtuale del Medio Oriente», *la Repubblica*, 22 febbraio 2004, p. 16 e «Iraq, la sharia non è legge», *Corriere della Sera*, 2 marzo 2004, p. 12.

<sup>21</sup> Cfr. Zakaria, F., «Gli Usa come in Vietnam una strategia perdente», *la Repubblica*, 5 novembre 2003, p. 11.

<sup>22</sup> «Manifest destiny warmed up?», cit., p. 19.

<sup>23</sup> Cfr. «Warrior King?», cit., pp. 43-44.

<sup>24</sup> Così Garton Ash, T., «Se il terrorismo non è più al primo posto nell'agenda Usa», *la Repubblica*, 27 gennaio 2004. E la cosa non stupisce, dato che l'opinione pubblica americana è assai più preoccupata da altre questioni. In un sondaggio pubblicato da *Newsweek*, alla domanda su quali siano le priorità per l'America al momento soltanto il 14 per cento ha indicato il terrorismo, mentre il 36 per cento ha risposto l'economia e l'occupazione e il 19 per cento la tutela della salute, cfr. «Warrior King?», cit., p. 43.

<sup>25</sup> Cfr. «The world out there. Distinctly unfriendly, and even more so than before», *The Economist*, 7 June 2003, pp. 44-45, che riporta i risultati, invero piuttosto allarmanti, di un sondaggio del Pew Global Attitudes Project. In Turchia nel 1999-2000 il 50 per cento degli intervistati affermava di amare l'America. Nel 2002 la percentuale era scesa al 30 per cento e nel 2003 al 15 per cento. La stessa percentuale è scesa in Indonesia, nell'arco di un anno, dal 60 al 15 per cento.

<sup>26</sup> Il principio del «chi mi ama mi segua» implicito nella logica delle *coalitions of the willing*, delle «alleanze di chi ci sta», riflette proprio questo atteggiamento, eppure l'acquiescenza – è difficile definire diversamente la partecipazione di chi non ha comunque diritto di parola su ciò che gli si chiede di fare – dei «volontari»

rosi» della campagna irachena ha consentito al presidente Bush, nel Discorso sullo stato dell'Unione 2004, di opporre a chi chiede l'internazionalizzazione delle funzioni di stabilizzazione in Iraq che l'America guida una «coalizione di molte nazioni», che è cosa diversa dal «sottomettersi alle obiezioni di pochi».

<sup>27</sup> Albright, M.K., «Bridges, Bombs or Bluster?», *Foreign Affairs*, September/October 2003, p. 19. Un esempio? Senza andare a cercare le cause ultime, alla notizia diffusa nel marzo 2002 che le scuole coraniche stavano prendendo piede in Pakistan in quanto colmano un vuoto creato dal crollo del bilancio statale, il Canada ha risposto dilazionando la riscossione del debito del governo pakistano in cambio di investimenti nella scuola. L'America non ha fatto nulla, cfr. Prestowitz, C., *op. cit.*, p. 56. Nel marzo 2004 gli Stati Uniti lanciano l'Iniziativa per il Grande Medio Oriente, che abbraccia l'arco che va dalla Mauritania al Pakistan, e che si propone di favorire lo sviluppo sociale economico e democratico nella regione. Le preoccupazioni manifestate da alcuni leader arabi, che senza dubbio hanno interessi anche personali in gioco, dipendono certamente anche dall'interventismo maldestro di questa amministrazione, cfr. Papitto, F., «Nato e Ue per il Medio Oriente. Frattini appoggia il 'piano Bush'», *la Repubblica*, 4 marzo 2004, p. 17 e Lombardozzi, N., Van Buren, A., «Democrazia nel mondo arabo ma le riforme le facciamo noi. Mubarak: 'Con il piano Usa rischiamo il caos'», *la Repubblica*, 5 marzo 2004, p. 9. Si noti che Nato e Ue si muovono da tempo in questa direzione, rispettivamente con il Dialogo Mediterraneo e il Processo di Barcellona, senza incontrare preoccupazioni o resistenze.

<sup>28</sup> Boot, che si riconosce nella linea «neocon», scrive, ad esempio, che la *National Security Strategy of the United States of America* (reso pubblico nel settembre 2002, il documento illustra la cosiddetta dottrina Bush) era un «quintessenzialmente neoconservative document», in Boot, M., «Think Again: Neocons», *Foreign Policy*, January/February 2004.

<sup>29</sup> Non è un caso che una raccolta di scritti neoconservatori sia stata pubblicata in Italia con il titolo *I nuovi rivoluzionari*, a cura di J. Lobe, A. Olivieri, Feltrinelli, Milano 2003. Qui si legge, ad esempio, che «quando si tratta di avere a che fare con regimi tirannici, specialmente quelli che hanno il potere di fare del male a noi o ai nostri alleati, gli Stati Uniti non dovrebbero perseguire la convivenza ma la trasformazione» anche se questa non deve avvenire sempre e comunque *manu militari* (p. 58). Che certe situazioni siano davvero moralmente inaccettabili è certo vero e che chiudere gli occhi davanti a orribili violazioni dei diritti umani non sia certo nobile lo è altrettanto. Colpisce tuttavia che i «neocon» non si preoccupino affatto del problema della legittimità/legittimazione dell'intervento.

<sup>30</sup> Per questa ragione il rapporto preferenziale che a lungo ha legato gli Stati Uniti a paesi come l'Arabia Saudita, di fatto una monarchia assoluta, da cui è noto provenivano un buon numero degli attentatori dell'11 settembre, è stato fortemente criticato, in quanto esempio di quella miopia politica che molti osservatori attribuiscono all'America, cfr., ad esempio, Nye, J., «L'America e il nuovo impero», cit.

<sup>31</sup> Rice, Powell, Cheney e persino Rumsfeld sono considerati conservatori realisti. Sebbene quest'ultimo sia molto sensibile ai temi neoconservatori e sia un fan della guerra preventiva, si è opposto all'invio di altri soldati americani in Iraq

costringendo, agli occhi dei «neocon», Bush a elemosinare un aiuto delle Nazioni Unite. L'esponente di spicco dei neocon nell'amministrazione Bush è naturalmente Paul Wolfowitz (vicesegretario alla Difesa). Bush sarebbe «con la ragione per le colombe e con il cuore per i falchi», cfr. «Rumsfeld brucia Powell. E va a predicare la sua dottrina nel Golfo», *Corriere della Sera*, 28 aprile 2003, p. 8. Sulla frattura interna all'amministrazione si veda anche «I 'neo-con' contro Rumsfeld, la faida interna divide la destra», *la Repubblica*, 19 settembre 2003, p. 9.

<sup>32</sup> Cfr. Moravcsik, A., «Striking a New Transatlantic Bargain», *Foreign Affairs*, July/August 2003, p. 85, che cita un recente studio del Carnegie Endowment.

<sup>33</sup> Nonché dalla sua inefficacia. La strategia «neocon» è infatti stata elaborata nei termini in cui noi la incontriamo oggi a partire dai primi anni Novanta, dopo la fine del bipolarismo, ma prima che emergessero le attuali sfide alla sicurezza. Quando propone, ad esempio, che l'America punti soprattutto a conservare il proprio potere «beyond challenge» viene da chiedersi nei confronti di quale sfida e posta da chi gli Stati Uniti dovrebbero attrezzarsi. Un atto terroristico costituisce certo una sfida, ma è difficile pensare che alteri la gerarchia del potere globale.

<sup>34</sup> Cfr. «And it used to be such a pleasure», *The Economist*, 12 July 2003, p. 44.

<sup>35</sup> «Warrior king?», cit., p. 44.

<sup>36</sup> Lobe, J., Olivieri, A., *op. cit.*, pp. 44-45.

<sup>37</sup> Questa la tesi anche di J.S. Nye che scrive: «Né l'opinione pubblica né il Congresso si sono dimostrati disponibili a investire seriamente nello strumento del *nation building* e nella *governance*, rispetto alla forza militare. L'insieme delle risorse destinate al Dipartimento di Stato e all'Agenzia per lo sviluppo internazionale ammonta a soltanto l'1 per cento del bilancio federale. Gli Stati Uniti spendono per le forze armate circa 16 volte tanto», in «U.S. Power and Strategy After Iraq», *Foreign Affairs*, July/August 2003, pp. 70-72.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>39</sup> Crocker, C.A., «Engaging Failing States», *Foreign Affairs*, September/October 2003, p. 34.

<sup>40</sup> Come scrive Robert Kagan, «neocon» fra i più internazionalmente noti grazie al suo *Paradiso e potere (Of Paradise and Power*, 2003, tr. it. Mondadori, Milano 2003, p. 42), «le grandi potenze [...] spesso temono le norme restrittive più dell'anarchia, perché in un mondo anarchico la loro forza è garanzia di sicurezza e benessere».

<sup>41</sup> Krauthammer, C., «L'era unipolare e la sua prima crisi», *Aspenia*, 20, 2003, p. 36.

<sup>42</sup> Cfr. Caffarena, A., *Le organizzazioni internazionali*, il Mulino, Bologna 2001.

<sup>43</sup> Hirsh, M., *At War with Ourselves*, Oxford University Press, Oxford 2003, p. 9. Mille sono gli esempi di altre funzioni indispensabili alla sicurezza internazionale svolte dalle varie organizzazioni che sostanziano l'ordine post-bipolare: si pensi soltanto al ruolo della Iaea (International Atomic Energy Agency) nel sovrintendere al regime di non-proliferazione nucleare.

<sup>44</sup> «L'era americana è viva e vegeta – scrive, ad esempio, Kupchan – ma l'ascesa di centri alternativi di potere e un internazionalismo statunitense unilateralista e in declino la faranno venir meno nel prosieguo del secolo – con profonde conseguenze geopolitiche. [...] La *pax americana* è destinata a cedere il passo

a un nuovo contesto globale, molto meno prevedibile e assai più pericoloso [...]. Gli Stati Uniti devono progettare ora, finché se lo possono permettere, una grande strategia per la transizione a un mondo fatto di molteplici centri di potere». Kupchan, C.A., *The End of the American Era*, 2000, tr. it. *La fine dell'era americana*, Vita e Pensiero, Milano 2003, p. XVII. Il punto viene ripreso nel cap. 5.

<sup>45</sup> Si tenga conto che la *National Security Strategy* non propone una strategia indirizzata soltanto alle nuove minacce poste dal terrorismo, ma anzi dedica molta attenzione al problema dei rapporti con le altre potenze.

<sup>46</sup> A cominciare dal ruolo sempre più rilevante attribuito ai militari nell'implementazione della politica estera, un tema che costituisce l'oggetto dello studio di Priest, D., *The Mission. Waging War and Keeping Peace with America's Military*, Norton, New York 2003.

<sup>47</sup> Un atteggiamento non privo di costi, seppure non immediati. Prendiamo la Cina. Come scrive Prestowitz (*op. cit.*, pp. 21-22) «l'atteggiamento americano rimane ambivalente. Da un lato abbiamo promosso gli scambi commerciali e gli investimenti con la Cina [...] dall'altro, con il crollo dell'Unione Sovietica il centro del nostro apparato difensivo si è via via spostato verso la Cina in quanto potenziale minaccia a causa della sua economia in crescita, della sua retorica sul riguadagnare il suo 'legittimo ruolo' nel mondo, delle armi nucleari che possiede [...]. È stato in parte a causa di queste preoccupazioni (e in una sorta di schizofrenia nei confronti della rapida crescita delle poste economiche in gioco) che gli Stati Uniti hanno deciso di procedere con lo spiegamento della Difesa Nazionale Antimissile e hanno definito la Cina 'concorrente strategico' [...]. I leader cinesi che ho incontrato esprimevano continuamente il timore che ora l'America, in mancanza dell'Unione Sovietica, voglia fare della Cina l'uomo nero [...]. Come mi disse un funzionario a Shanghai: 'Noi vogliamo vendere all'America, non attaccarla'. Altri, compreso un ex segretario alla Difesa statunitense, hanno messo in evidenza il pericolo che possa essere come una profezia che si autoavvera, osservando che se trattiamo la Cina come un nemico questa potrebbe cominciare a pensare di esserlo davvero». Lo stesso vale per l'Europa che rischia di essere indotta a «vedersi» come riequilibratore necessario dello strapotere americano. Il punto verrà ripreso nel cap. 5.

<sup>48</sup> Ovvero «i paesi dotati di grande potenza militare sono in genere più propensi a considerare la forza uno strumento utile nelle relazioni internazionali, e a volte a riporvi più fiducia del necessario», Kagan, R., *Paradiso e potere*, cit., entrambe le citazioni sono tratte da p. 30.

<sup>49</sup> Il richiamo alla guerra è quasi ossessivo nella già citata intervista televisiva nella quale Bush ripete: «io sono un presidente di guerra. Io qui, in questo Studio Ovale, prendo decisioni di politica estera con la guerra in testa [...] gli americani devono sapere che hanno un presidente che vede il mondo così com'è. Io vedo i pericoli ed è importante che noi li affrontiamo» («Bush in tv», cit.). Su questo aspetto si veda anche Barber, B., «Il teorema sbagliato di Bush», *la Repubblica*, 7 ottobre 2003, p. 15, in cui scrive tra l'altro: «La guerra al terrorismo continua a essere il criterio risolutivo di Bush. È il suo maggior punto di forza e la sua più palese debolezza».

<sup>50</sup> Barber, B., *Fear's Empire*, cit., rispettivamente pp. 108 e 116-17.

<sup>51</sup> Crocker, C.A., *op. cit.* L'autore insiste sul fatto che il «fallimento» di uno stato (ovvero la sua degenerazione sul piano politico-istituzionale) è un processo progressivo che può essere interrotto prima che si compia, ma naturalmente ciò richiede una vera attenzione al fenomeno prima che diventi acuto e ovviamente la volontà di intervenire con un programma di *state building* (p. 43).

<sup>52</sup> *L'escalation* ricostruita da Albright è impressionante, *op. cit.*, p. 4.

<sup>53</sup> C'è da chiedersi che cosa possa importare agli americani se i due terzi dei capi *conosciuti* di Al Qaeda sono stati catturati o uccisi – come ha affermato Bush nell'ultimo Discorso sullo stato dell'Unione – quando ciò non ha impedito che dopo l'11 settembre l'«allarme arancione» scattasse ben cinque volte, l'ultima nel dicembre 2003, con un costo pari a un miliardo di dollari a settimana ogni volta che l'allarme viene elevato al gradino superiore, cfr. «Orange alert», *The Economist*, 3 January 2004, p. 33.

<sup>54</sup> Cfr. «Collateral Damage», *The Economist*, 5 April 2003, p. 43.

<sup>55</sup> Albright, M.K., *op. cit.*, p. 7.

<sup>56</sup> «In the Words of the C.I.A. Director: 'Why haven't we Found the Weapons?'», *New York Times*, 6 February 2004.

<sup>57</sup> Lo riporta Viola, S., «Le minacce di Al Qaeda e le bugie di Bush», *la Repubblica*, 19 gennaio 2004, p. 1, che peraltro riprende un articolo comparso sul *New York Times* il 14 gennaio.

<sup>58</sup> Lo ha testimoniato l'ex segretario al Tesoro americano Paul O'Neill e l'affermazione compare nel suo *The Price of Loyalty*, Simon & Schuster, New York 2004.

<sup>59</sup> Recentemente Powell «alla domanda se avrebbe o meno raccomandato l'invasione sapendo che l'Iraq non aveva armi proibite, ha risposto: 'Non lo so, perché il possesso di armi di distruzione di massa rappresentava il tassello finale che rendeva quel regime una minaccia reale'. Il segretario di stato ha affermato che 'l'assenza delle armi di distruzione di massa cambia la risposta', «Forse oggi non insisterei per la guerra contro il raïs», *la Repubblica*, 4 febbraio 2004, p. 11.

<sup>60</sup> Cfr. «Secret weapons», *The Economist*, 31 May 2003, p. 12, ma si veda anche Barber, B., *Fear's Empire*, cit., cap. 4, «The 'New' Doctrine of Preventive War», secondo il quale «sparando prima, e ponendo le domande poi, [la guerra preventiva] apre la via a tragici errori di calcolo», p. 81. Il fatto paradossale, una volta di più, è che in una situazione eccezionale nessuno avrebbe probabilmente negato all'America la legittimità di ricorrere a un'azione preventiva, nel senso che l'amministrazione Bush intende; ciò che è stato giudicato oltraggioso è porla come fulcro della politica estera americana, senza alcuna preoccupazione circa la sua legittimità.

<sup>61</sup> Albright, M.K., *op. cit.*, p. 8.

<sup>62</sup> Benché – come ci viene spesso ripetuto ed è peraltro autoevidente dato il numero di paesi islamici democratici – l'Islam non sia incompatibile con la democrazia, l'idea di «democratizzare l'Islam» non può prescindere da un'attenta considerazione delle specificità dei singoli contesti, quelle che il presidente Bush probabilmente definirebbe con disprezzo le *nuances*, le sfumature. I guasti di quella che Ghassan Salamé, politologo ed ex vice dell'inviato Onu Vieira de Mello, morto nel terribile attentato dell'agosto 2003, chiama «l'antropologia del povero»

che il Pentagono ha praticato in Iraq sono infatti enormi, cfr. Allam, K.F., «Tropi errori degli Usa. Non hanno capito l'Iraq», *la Repubblica*, 31 ottobre 2003, p. 19.

<sup>63</sup> O la propria visione di quelli generali: «Il nuovo unilateralismo definisce gli interessi americani ben oltre quello ristretto dell'autodifesa. In particolare, identifica due altri principali interessi, entrambi di natura globale: estendere la pace promuovendo la democrazia e proteggere la pace agendo come elemento riequilibratore di ultima istanza. [...] I critici lo trovano paradossale: agire unilateralmente ma per fini globali. Perché paradossale? È difficile sostenere che privare Saddam (e potenzialmente i terroristi) delle armi di distruzione di massa non sia un fine globale», Krauthammer, C., *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>64</sup> Così scrive Michael J. Glennon, che peraltro cerca di integrare due elementi in contraddizione fra loro: perché il sovranazionalismo funzioni servono fini condivisi, mentre il multipolarismo è la configurazione in cui più soggetti sono in competizione per la realizzazione dei loro interessi egoistici, diversamente non ci sarebbe concorrenza, «Why the Security Council Failed», *Foreign Affairs*, May/June 2003, p. 28.

<sup>65</sup> Kupchan, C.A., *op. cit.*, p. XXII.

<sup>66</sup> E continua: «Le coalizioni non vengono create da superpotenze che vanno a fare la questua con il cappello in mano. Si creano affermando una posizione e invitando altri ad associarsi ad essa», Krauthammer, C., *op. cit.*, p. 45.

<sup>67</sup> Glennon, M.J., *op. cit.*, p. 26.

<sup>68</sup> Kupchan, C.A., *op. cit.*, p. XXII.

<sup>69</sup> Cfr. Rieff, D., «Il pantano iracheno», *Internazionale*, n. 515, 21 novembre 2003.

<sup>70</sup> E non solo la retorica. Si osservi a questo proposito come, facendo leva sul proprio potere, gli Stati Uniti hanno ottenuto che circa 70 paesi con il 40 per cento della popolazione mondiale sottoscrivessero accordi bilaterali che sottraggono il personale americano alla giurisdizione della Corte Penale Internazionale. 35 paesi che sostengono la Corte si ostinano a non cedere e nel luglio del 2003 l'amministrazione Bush ha annunciato la sospensione di milioni di dollari di aiuti militari. Che da un male (la non adesione degli Stati Uniti alla Corte) possa discendere un bene (meno armi in circolazione)? Cfr. «For us or against us?», *The Economist*, 22 November 2003, p. 27.

<sup>71</sup> Kagan, R., «Multilateralism, American Style», *The Washington Post*, 13 September 2002.

<sup>72</sup> Ha dell'incredibile come, a una retorica roboante, non facciano seguito tutte le azioni davvero efficaci nella lotta al terrorismo, anche quelle che toccano interessi e settori «sensibili», cfr. Franceschini, E., «L'Onu: 'Abbiamo perso la guerra contro la rete finanziaria di Bin Laden'», *la Repubblica*, 15 novembre 2003, p. 12.

<sup>73</sup> Beck, U., «Il nuovo ordine mondiale sognato dagli Stati Uniti», *la Repubblica*, 16 aprile 2003, p. 17.

<sup>74</sup> Hassner, P., «Friendly Questions to America the Powerful», *The National Interest*, 13, n. 1, Fall 2002.

<sup>75</sup> Cfr. Cox, M.E., *op. cit.*, p. 276.

<sup>76</sup> *Ibid.*, p. 272. La totale impermeabilità alle circostanze è testimoniata dal tono della visita del segretario alla Difesa Rumsfeld in Germania i primi di febbraio 2004. Una performance bollata dal direttore dell'Istituto tedesco per la poli-

tica internazionale e la sicurezza, Christoph Bertram, come un esercizio di «We know better», cfr. Schmitt, E., «Rumsfeld Fervently Defends Iraq War to European Critics», *New York Times*, 8 February 2004.

<sup>77</sup> La guerra preventiva, certo, ma anche la possibilità di impiegare armi atomiche di teatro. Di queste ultime l'amministrazione Bush ha chiesto recentemente al Congresso l'autorizzazione a esplorare l'uso «creando oltremare la sensazione che stesse abbassando la soglia oltre la quale ricorrere ad attacchi nucleari», Albright, M.K., *op. cit.*, p. 4.

<sup>78</sup> Prestowitz, C., *op. cit.*, p. 26.

<sup>79</sup> Tanto che sembra nei progetti dei neoconservatori ribaltare il famoso titolo dell'autobiografia di Dean Acheson, *Presente alla creazione*, in *Presenti alla distruzione*. Il commento è di Philip Stephens del *Financial Times* ed è riportato da Joseph Nye, «U.S. Power and Strategy after Iraq», *cit.*, p. 64.

<sup>80</sup> Ikenberry, G.J., «L'ambizione imperiale dell'America», in *America senza rivali?*, trad. parziale e integrata di *America Unrivaled*, 2002, il Mulino, Bologna 2004, p. 120.

<sup>81</sup> Cit. *ibid.*, pp. 111-12.

<sup>82</sup> Ma proprio qui Krauthammer si contraddice: se davvero l'interesse nazionale incorpora interessi globali, come egli afferma in un passo ripreso in precedenza, questi non possono essere diversi da quelli generali promossi dalle organizzazioni internazionali.

<sup>83</sup> E continua (Krauthammer, C., *op. cit.*, p. 41): «il progetto multilateralista è quello di utilizzare l'attuale predominio americano – anzi di sfruttarlo fino a esaurirlo – per creare un nuovo sistema internazionale in cui nuove norme di legalismo e di interdipendenza governino al posto dell'America: in breve, un sistema che non sia più unipolare». Altro che potere americano che mette i muscoli al diritto internazionale come vorrebbe Albright, palesando una posizione che pur essendo sufficientemente «virile» è ovviamente agli antipodi di quella sulla quale è attestata l'amministrazione Bush.

<sup>84</sup> «Warrior King?», *cit.*, p. 44. Per una più dettagliata presentazione della politica estera che va articolando John Kerry si veda «On the one hand (and on the other). A view of the world assertive and diplomatic», *The Economist*, 6 March 2003, pp. 48-49, un titolo che gioca sulla passione per le sfumature del candidato democratico.

<sup>85</sup> Brzezinski, Z., «Potere e paranoia dell'America di Bush», *la Repubblica*, 19 novembre 2003, p. 19.

<sup>86</sup> Malignamente si potrebbe osservare che questi sono i medesimi calcoli che guidano le attuali politiche di *deficit spending* dell'amministrazione Bush.

<sup>87</sup> Hirsh, M., *op. cit.*, pp. 240-41.

*Parte seconda*

*Il difficile cammino dell'Europa*



## 3. Fallimenti e successi

### 3.1. Le debolezze

I mutamenti nella mappa geoeconomica del pianeta analizzati nel primo capitolo di questo *Rapporto* si sono riflessi, naturalmente, anche sull'Europa e, più specificatamente, sull'Unione Europea. Oltre a un'economia in crescita molto lenta e a una perdita di peso relativo molto rapida, l'Unione Europea a fine 2003 presentava divisioni tra i paesi membri su numerose e importanti questioni di politica estera, e, in particolare, sull'appoggio alla politica americana in Iraq (vedi cap. 5). E non aveva sicuramente fatto bene all'Unione la bocciatura da parte dell'elettorato svedese, chiamato il 15 settembre 2003 a esprimersi con un referendum, della proposta di ingresso del paese nell'Unione Monetaria Europea.

All'interno, si osservavano altre divisioni. Particolarmente acuto si è rivelato il contrasto tra la Commissione e i governi francese e tedesco sull'applicazione del patto di stabilità. Già nel gennaio 2003, la Commissione aveva richiamato Francia e Germania per l'andamento del loro deficit pubblico e aperto una procedura di infrazione contro la Germania; in un crescendo di tensioni, si giunse così alla seduta di Bruxelles del Consiglio dei ministri finanziari (Ecofin) del 25 novembre 2003, al termine della quale l'Ecofin bocciò le procedure antideficit che la Commissione stessa aveva previsto per Francia e Germania.

È facile scorgere in questa decisione altamente controversa (che attirò le critiche di alcuni paesi più piccoli e «virtuosi», come la Spagna) uno scontro politico più che un dissidio di carattere tecnico. Non è, infatti, pensabile che i paesi «colpevoli» di avere superato il tetto del deficit consentito lo avessero fatto con leggerezza; si era trattato, piuttosto, di un compromesso, sovente difficile e sofferto, tra i fautori di riforme radicali e i sostenitori degli interessi che le riforme avrebbero colpito.

La Francia aveva compiuto importanti sforzi di riforma nel settore pensionistico: in giugno gli anni di contribuzione per le pensioni pubbliche erano stati portati, tra vivacissimi contrasti, da 37,5 a 40. Si raggiungeva così l'equiparazione, di fronte alla quale si era lungamente esitato in passato, tra meccanismi pensionistici del settore pubblico e del settore privato. In luglio avevano preso il via, con la riduzione del prontuario mutualistico, i tagli alla spesa sanitaria.

In settembre, il presidente Chirac si era accordato con il cancelliere tedesco Schroeder per un rilancio economico basato su riforme, risanamento del deficit, sgravi fiscali e ammodernamento industriale. Schroeder, dal canto suo, aveva presentato in marzo un piano di riforma del welfare con tagli a pensioni, sanità e sussidi ai disoccupati e successivamente erano stati anticipati al 2004 gli sgravi fiscali previsti per il 2005. Per realizzare queste riforme aveva sfidato l'impopolarità: le elezioni dell'Assia e della Baviera, e agli inizi del 2004 quelle della città di Amburgo, si erano trasformate in autentici disastri per il suo partito, del quale nel febbraio 2004 aveva abbandonato la carica di presidente.

Non è, d'altra parte, pensabile che la Commissione intendesse impedire il rilancio della domanda che i governi francese e tedesco intendevano attuare con lo «sforamento» del tetto del 3 per cento del deficit pubblico rispetto al prodotto lordo. È ragionevole supporre che ritenesse piuttosto di dover essa stessa concedere le autorizzazioni di ultima istanza e sovrintendere alle condizioni del «rientro», in pratica, sottoponendo le politiche economiche dei due maggiori paesi dell'Unione alla propria supervisione. Lo scontro era quindi chiaramente e duramente politico-istituzionale e in questa situazione va considerata l'inusuale decisione della Commissione, nel gennaio 2004, di ricorrere alla Corte di Giustizia contro quanto stabilito dall'Ecofin.

Oltre che tra la Commissione e i maggiori governi, contrasti dal-

le forme più sfumate, ma non per questo meno dure, erano emersi tra la Commissione e il Parlamento Europeo: a fine novembre 2003, quest'ultimo approvò, dopo ben quindici anni di diatribe, la normativa europea sulle offerte pubbliche di acquisto di imprese quotate in Borsa (Opa) in un testo sgradito alla Commissione. E, pochi giorni più tardi, bocciò la direttiva di liberalizzazione delle operazioni portuali, proposta dalla Commissione. Va altresì notato che, a fine ottobre, il francese Jean Claude Trichet era succeduto all'olandese Wim Duisenberg quale governatore della Banca centrale europea. La maggiore istituzione economica europea viveva così un periodo di transizione, per cui non prese posizioni di alto profilo in quei mesi cruciali sui problemi del patto di stabilità.

Il contrasto politico non si fermava qui e interessava anche il futuro del processo di integrazione, con i paesi piccoli maggiormente inclini a riconoscere un ruolo centrale alla Commissione, e generalmente agli enti europei, mentre i paesi grandi mal sopportavano la perdita, a favore di Commissione e Parlamento, di un'ulteriore porzione della propria sovranità. Insediata nel febbraio 2002, la Convenzione europea, il cui compito era di redigere il testo base della nuova Costituzione, ne presentò la bozza al vertice di Salonicco, il 20 di giugno 2003, dove ottenne un'approvazione di massima, pur con alcuni contrasti. In un clima reso incandescente dal dissidio sul patto di stabilità, il 13 dicembre 2003, la Conferenza di Bruxelles non riuscì a raggiungere un accordo su questo testo a causa dello scoglio del sistema di voto sul quale si focalizzava il contrasto tra paesi grandi e piccoli (vedi par. 4.3).

Il progetto di Costituzione fu così rinviato e l'Unione si trovò a procedere al maggiore allargamento della sua storia senza poter disporre di regole veramente efficienti sull'espressione della volontà collettiva dei paesi aderenti.

L'adesione di dieci nuovi paesi era stata, infatti, firmata ad Atene il 16 aprile 2003 e la sua operatività ha avuto inizio l'1 maggio 2004. Va inoltre considerato che, in varie parti d'Europa, e in particolare in Italia, si manifestava una netta disaffezione verso l'euro, alla cui introduzione si facevano risalire effetti inflazionistici considerevoli (vedi riquadro, par. 6.3, pp. 149-151).

### 3.2. I passi avanti

È facile, di fronte a simili sviluppi, lasciarsi andare a un'ondata di pessimismo e scuotere il capo sul futuro dell'Unione. Non fa meraviglia, quindi, che il presidente della Commissione, Romano Prodi, affermasse ripetutamente che l'Europa rischiava di «sparire dalla carta geografica»<sup>1</sup>. Del resto, lo scetticismo sul proprio futuro è forse la nota dominante di cinquant'anni di storia dello sforzo europeo di integrazione; il carattere largamente sperimentale e innovativo dell'Unione stessa, così come l'assenza di predominio da parte di un singolo paese rendono comprensibile che il profilo dell'Europa appaia pressoché sempre traballante.

L'apparenza, però, maschera una realtà più complessa e meno negativa: in questo periodo, pur contrassegnato da innegabili fallimenti, non sono mancati progressi significativi. Essi devono essere puntigliosamente sottolineati (tabella 3.1) nel loro apparente limite e nella loro concretezza, per rendere il più possibile obiettivo il giudizio. La tabella mostra, infatti, un tessuto di «piccoli» progressi che fanno da contrappunto alle «grandi» incertezze.

Tabella 3.1. I progressi «nascosti» dell'Unione Europea nel 2003

---

*Rafforzamento istituzionale: la riforma dell'Antitrust.* Approvata nel novembre 2002 e divenuta operativa nel maggio 2003, la riforma dell'Antitrust conferisce maggiore potere di indagine e di acquisizione di dati a quest'istituzione, la cui azione si rivela particolarmente incisiva (il caso più noto è l'azione contro la multinazionale americana Microsoft, accusata di abuso di posizione dominante).

*Accordo sulla tassazione del risparmio dei non residenti: fine dei «paradisi fiscali» europei.* Anche questa lunga controversia giunge alla fine con l'approvazione di un periodo di transizione in cui Lussemburgo, Austria e Belgio, tre paesi preferiti per una tassazione nettamente inferiore alla media europea, applicheranno una ritenuta alla fonte del 35 per cento, di cui i tre quarti andranno al paese d'origine. Dal 2004 verrà realizzato lo scambio automatico di informazioni tra le autorità fiscali dei diversi paesi.

*Confronto commerciale con gli Stati Uniti.* Nel luglio del 2003, la Wto accolse il ricorso dell'Unione Europea stabilendo l'incompatibilità con le regole commerciali multilaterali dei dazi imposti dagli Stati Uniti sulle importazioni di acciaio e concesse all'Unione Europea il diritto di imporre sanzioni per 2 miliardi di dollari sulle esportazioni americane. Questa decisione convinse il presidente Bush a revocare i dazi pochi giorni prima che le sanzioni divenissero operative.

Parallelamente, l'Unione Europea, in attuazione di un'altra delibera della Wto, ha ap-

prontato una serie di misure di ritorsione contro la Foreign Sales Corporation, un meccanismo di sussidio ai grandi esportatori statunitensi che nel marzo 2004 erano sul punto di entrare in vigore.

*I grandi progetti infrastrutturali.* Una serie di grandi infrastrutture (tra le quali, per l'Italia, il traforo del Fréjus, il ponte sullo Stretto di Messina e le autostrade del mare) vengono considerate prioritarie a livello europeo. Lo spazio europeo viene percorso da «assi prioritari» che superano ambiti e prospettive nazionali.

---

Altri importanti passi avanti si registrano in materia di politica scientifica e industriale (vedi riquadro). A fine maggio 2003 è stato definitivamente approvato il programma Galileo per la messa in orbita di un complesso di 30 satelliti in grado di fornire a navi, aerei, mezzi a motore informazioni istantanee e precise sulla propria posizione e di favorire le comunicazioni tra loro. Aveva incontrato a lungo la decisa opposizione americana in quanto il sistema europeo toglie agli Stati Uniti il monopolio di queste funzioni vitali in un orizzonte globalizzato. Nel settembre, la Cina ha accettato l'invito europeo a partecipare al progetto (vedi par. 1.2); nel febbraio 2004 gli Stati Uniti abbandonarono la loro posizione intransigente e accettarono di collaborare con gli europei.

### **Aerospazio, la frontiera più avanzata**

*L'aerospazio, settore chiave dell'economia globale, è esso stesso altamente globalizzato a tutti i livelli, da quello progettuale a quello industriale e commerciale. E nell'ultimo decennio, in sintonia col paradigma economico dominante, ha attraversato, negli Stati Uniti e in Europa, una fase di drastiche ristrutturazioni e concentrazioni industriali.*

*A suo tempo si pensava che non vi fossero limiti alla sua globalizzazione e a suoi ulteriori consolidamenti, con megafusioni anche a livello transatlantico, sino a ridurre il numero dei super big mondiali a non più di tre o quattro – e questo sia per la produzione civile sia per quella militare. Nel frattempo, la globalizzazione ha preso una via diversa dal previsto, sul piano geo-economico (con la globalizzazione ad «arci-*

pelago» e le sue implicazioni politiche) e sul piano dell'organizzazione industriale.

Riguardo a questo secondo aspetto, l'idea di consolidamento non equivale sempre a fusioni e gigantismo industriale. Ciò è evidente, ad esempio, nel caso degli aerei commerciali da più di 100 posti, ormai davvero globale e dominato da due soli costruttori (l'europeo Airbus e l'americano Boeing) che però tendono a configurarsi come «grandi integratori» industriali al centro di una complessa rete mondiale in cui altre industrie indipendenti partecipano alla progettazione, alla produzione di singole parti di aereo, alla fornitura di specifiche tecnologie.

Situazioni analoghe si presentano nella motoristica civile. Per gli altri comparti (sia quelli connessi alla difesa sia lo spazio anche non militare), i concetti di globalizzazione, consolidamento e mercato sono prima o poi limitati da esigenze politiche e nazionali.

Quasi tutta l'industria aerospaziale è per sua natura «strategica», anche quando non ha a che fare con la produzione militare. E così, una grande area politico-industriale non può comunque rinunciare a una propria capacità autonoma nei settori chiave, che si tratti di aerei da caccia o di libero accesso allo spazio anche solo a fini scientifici e commerciali. «Il successo economico e scientifico dell'Europa – ha detto il commissario europeo per la Ricerca, Pierre Busquin – è strettamente legato alla sua presenza nello spazio». E quest'affermazione vale non solo per lo spazio e non solo per l'Europa.

Il comparto aeronautico e spaziale, civile e/o militare, è la frontiera più avanzata dell'alta tecnologia. In questo senso, a prescindere dalle esigenze della difesa, è strategico per lo sviluppo tecnologico e la crescita economica e industriale di un paese, o di un'area geo-economica, e per la sua competitività internazionale. Il che spiega gli sforzi di «nuovi entranti» come il Brasile, l'India, la Corea del Sud, la Cina, e l'aspirazione della Russia a rientrare nel settore.

Per l'Europa, l'accesso allo spazio, una questione fin qui gestita dall'Agenzia spaziale europea (Esa), un ente inter-gover-

*nativo, è ora una priorità politica di cui si fa carico anche l'Unione Europea. Un programma chiave è il sistema per la navigazione satellitare Galileo (che renderà l'Unione Europea indipendente dal Gps americano). Ma vi è anche la necessità strategica di garantire, con Arianespace, una propria capacità di lancio in orbita in una fase, come l'attuale, di grave crisi del mercato. Al che si aggiunge l'eventuale esigenza di disporre in futuro di un proprio veicolo con equipaggio per accedere alla Stazione spaziale internazionale (Ssi) senza dipendere dalle capsule russe e, soprattutto, dagli shuttle americani, che potrebbero presto non essere più disponibili, soprattutto se, come il presidente Bush ha già fatto capire, gli Stati Uniti perderanno interesse per la Ssi.*

*Le nuove incognite circa il futuro dovrebbero spingere l'Europa a mantenere la propria capacità progettuale e industriale nel settore degli aerei da caccia e quindi a prevedere già ora un successore all'Eurofighter Typhoon e al francese Rafale. La ristrutturazione del settore aerospaziale in Europa non è ancora conclusa. Un nuovo round verrà, forse già nel 2004, con la privatizzazione di due gruppi francesi, Snecma (motori) e Thales (elettronica). Bisogna poi vedere se la britannica Bae Systems resterà europea o preferirà fondersi con un gruppo americano. Anche l'industria aerospaziale italiana, troppo a lungo trascurata dal governo Berlusconi, dovrà presto decidere che fare, perché rischia di trovarsi su posizioni marginali in Europa e di disperdere il notevole capitale di eccellenza tecnologica che vanta in molti settori.*

Analogamente, si è raggiunto un accordo per la costruzione dell'aereo militare europeo da trasporto A400M. Questo velivolo, di considerevole importanza economica, era divenuto quasi il simbolo della volontà europea di giocare un ruolo nel settore della difesa con una forza militare in grado di spostarsi rapidamente. Avversato dal governo italiano, non aveva raggiunto la «massa critica» di un numero di ordini sufficienti. Questo si verificò invece a fine maggio 2003, con un'intesa tra sette paesi e con 180 velivoli ordinati; le prime consegne sono previste nel 2006.

### 3.3. L'euro vale più di un esercito

Per comprendere bene la minaccia di sparizione dalla carta geografica, evocata da Prodi, occorre fare riferimento ai dati reali, demografici e geografici. A essere in questione non è il livello di vita o il benessere materiale degli europei bensì la capacità dell'Europa di svilupparsi nei prossimi decenni a un tasso non troppo inferiore alla media mondiale: se questo non accadesse, infatti, il Vecchio Continente correrebbe il rischio di divenire, più o meno lentamente, irrilevante sulla scena economica mondiale, di non consolidare la propria identità politica e di perdere quella culturale. Sarebbe un tramonto forse dorato, ma pur sempre un tramonto.

Per rendersi conto della natura del problema, è opportuno considerare che, se si confrontano le dinamiche del prodotto interno lordo totale e di quello per abitante dell'Unione Europea e degli Stati Uniti a partire dal 1990, appare evidente la netta divergenza delle dinamiche demografiche. Tra il 1990 e il 2001, la popolazione europea è cresciuta di circa 12 milioni di persone, pari a circa il 4 per cento, a un tasso medio annuo dello 0,34 per cento; la meno numerosa popolazione degli Stati Uniti è cresciuta di tre volte tanto, ossia di 36 milioni di persone, per effetto sia di un maggior tasso di natalità (i tassi di mortalità sono invece molto simili) sia di un maggior flusso immigratorio (probabilmente sottostimato in maniera sensibile dalle statistiche ufficiali, data la forte presenza di immigrazione clandestina).

Nel lungo periodo, l'irrilevanza demografica dell'Europa deriverebbe dalla proiezione in avanti di queste tendenze. Nel medio periodo, la differenza nei tassi di crescita delle due economie risulta interamente spiegata dalle differenze di carattere demografico: secondo le statistiche il prodotto per abitante dell'Unione Europea aumenta a un ritmo analogo a quello degli Stati Uniti ma il prodotto lordo complessivo di questo paese cresce di più perché la sua popolazione complessiva continua a crescere più rapidamente.

Dietro a questo divario quantitativo si cela un divario qualitativo. La percentuale degli anziani è nettamente superiore e cresce più rapidamente in Europa e quindi non solo quest'ultima deve destinare una maggiore quantità di reddito per garantire loro quanto meno una vita decente, ma deve incrementare tale quota più rapidamente di quanto non facciano gli Stati Uniti. La maggiore «giovinezza» dell'America, che

deve aumentare la produzione per sostenere una popolazione numericamente crescente e in gran parte economicamente attiva, e che dispone di istituzioni più adatte a governare il dinamismo, specie nel campo dell'economia e della ricerca scientifica, costituisce un elemento importante della spiegazione dei divari di produttività. Per conseguenza, la dinamica produttiva degli Stati Uniti risulta nettamente superiore a quella europea ma la crescita del prodotto per abitante rimane assai simile; una situazione analoga a quella tra Stati Uniti e Europa si riscontra tra Europa e Italia (vedi par. 6.2).

Questo significa che agli europei manca una percezione immediata di declino, in quanto i loro livelli personali di reddito rimangono sostanzialmente paragonabili a quelli americani. Il loro peso relativo nell'economia mondiale si ridurrà però sensibilmente, anche se si riuscirà a realizzare un aumento della produttività pari alla media mondiale; l'allargamento verso Est non servirà a risolvere questo problema perché la demografia dei paesi che entreranno nell'Unione è ancora più regressiva di quella dei paesi che ne fanno già parte.

Per conseguenza di una simile differenza di struttura, le politiche dell'immigrazione e del pensionamento acquistano in Europa una rilevanza sconosciuta nel resto del mondo e diventano componenti di base della nuova realtà europea. Il discorso ritorna, a questo punto, su quell'Europa che, come dice Prodi, rischia di sparire dalla carta geografica proprio nel momento in cui l'allargamento a nuovi paesi sembra invece renderla più forte. In realtà, la sua coesione e la sua forza sono concentrate nella politica commerciale e doganale comune e nella moneta comune di dodici paesi su quindici che costituisce, come più sopra si è visto, l'unica, per quanto parziale, alternativa al dollaro su scala mondiale.

Pur in presenza delle copiose critiche che, solo con qualche marginale giustificazione, vengono mosse all'euro, la nuova moneta risulta possedere quel carattere di «bene comune» che fa di una moneta ben di più di una misura del valore e uno strumento di scambio. L'euro vale oggi più degli eserciti (dei quali l'Europa quasi non dispone) nell'affermare l'autonomia del Vecchio Continente (vedi anche par. 5.3). Offre ai paesi terzi un'alternativa al dollaro in quanto moneta di riserva, conferisce ai partner interni un momento tangibile di identità, potrebbe trasformarsi nello strumento che consente alle economie in transizione dal socialismo di attuare veramente un programma di sviluppo.

Attorno alla dimensione esterna di un'Europa proiettata su un orizzonte mondiale scivoloso, in cui la globalizzazione di mercato ha, come minimo, subito una battuta d'arresto e i vecchi schemi interpretativi non servono più, non si è, finora, riflettuto e dibattuto abbastanza. La visione «mercantile» è ancora prevalente, gli interessi nazionali sono spesso troppo accanitamente difesi, l'identità europea, ben presente a livello economico, non emerge in maniera soddisfacente a livello politico (vedi par. 4.2), anche se qualche progresso deve essere registrato. L'Europa è fatta, si potrebbe dire parafrasando Massimo d'Azeglio (e fatta in maniera pacifica, è doveroso aggiungere), ora bisogna fare gli europei: e si torna alla questione dell'identità. Il sintomo più incoraggiante è che le generazioni giovani, abituate sin da età molto basse a girare senza passaporto e senza cambiare moneta, a spostarsi da un paese all'altro per studio, lavoro e turismo, sono già «naturalmente» europee. In questo, almeno, il tempo sta dalla parte dell'Europa.

<sup>1</sup> Il presidente della Commissione Europea fece questa dichiarazione in margine al vertice tra l'Unione Europea e l'India nell'autunno del 2003.

## 4. Un progetto a rischio di implosione

### 4.1. Il progetto Europa e la globalizzazione

Pochi anni fa, in un articolo di grande successo, Robert Kagan iniziava la propria analisi dei rapporti fra Europa e America con la netta asserzione che è ora di smetterla di credere che europei e americani condividano una visione comune del mondo<sup>1</sup>. Secondo Kagan, l'Europa si sta «rinchiudendo» in un mondo in cui la preoccupazione principale sono le leggi, le regole, le negoziazioni e la cooperazione transnazionale, cercando rifugio in un paradiso post-storico di pace perpetua, mentre gli Stati Uniti rimangono saldamente ancorati alla storia, esercitando il potere in un mondo hobbesiano, dove le regole del diritto internazionale sono incerte e inaffidabili e dove la vera sicurezza può essere raggiunta solo dal possesso e dall'uso della forza militare. Per questa ragione si può, ormai, dire che europei e americani non vengono più dallo stesso pianeta: gli europei vengono da Venere, gli americani da Marte. Tale presa di posizione, rappresentativa di parte importante dell'intelligenza americana, e soprattutto dell'attuale amministrazione Bush, impone seriamente di riconsiderare quanto il progetto europeo di costruzione dell'Unione sia in realtà in tendenziale conflitto con quello della globalizzazione americana<sup>2</sup>, e anche come esso possa andare, per problemi interni oltre che per la competizione internazionale, incontro a un *insuccesso*.

In effetti, di fronte alla presa di posizione *americana*, agli europei si sono aperte due strategie politiche:

1. costruire un'Europa sostanzialmente alternativa all'America;
2. costruire un'Europa collaborativa con gli Stati Uniti, ma, sul piano internazionale, comunque a questi contrapposta<sup>3</sup>.

Il punto centrale di *entrambe* le strategie è tuttavia quello di rimettere la questione dell'Europa nelle mani degli Stati Uniti. È infatti evidente che, *in entrambi i casi*, la politica europea finisce per dipendere dalle scelte strategiche americane<sup>4</sup> (vedi anche par. 5.2). Inoltre, dal punto di vista americano, è anche evidente l'inutilità dell'Europa. Un'Europa alternativa è naturalmente fastidiosa, ma un'Europa collaborativa lo è altrettanto. È infatti chiaro come il partner forte di un'alleanza preferisca strategicamente avere vari partner piccoli e collaborativi piuttosto che un solo partner, il quale, per quanto collaborativo, avrebbe *per se* maggior voce in capitolo. Questa semplice constatazione impone di riconsiderare alcune evidenti difficoltà interne dell'Europa dal punto di vista strategico internazionale. Tali difficoltà sono tuttora:

1. la definizione stessa dell'identità europea (vedi anche par. 3.3);
2. i costi transattivi interni nella definizione di una comune politica estera ed economica;
3. la costruzione di una «cittadinanza europea» come spazio di diritti dotato di una propria autonomia e fisionomia sia rispetto agli spazi giuridici statali interni sia rispetto alla «cittadinanza americana».

Questi tre punti verranno analizzati a partire dall'attuale bozza di Costituzione europea e dal suo «fallimento» non solo dal punto di vista delle difficoltà interne legate al ruolo della sovranità degli Stati europei, ma anche da quello della competizione euro-americana.

## 4.2. L'identità europea: un'ermeneutica infinita?

Il Consiglio Europeo, riunito a Laeken (Belgio) il 14 e 15 dicembre 2001, constatando che l'Unione Europea era «giunta a una svol-

ta decisiva della sua esistenza», ha convocato la Convenzione sul futuro dell'Europa, incaricata di formulare proposte su tre temi: avvicinare i cittadini al progetto e alle istituzioni europee; strutturare la vita politica e lo spazio politico europeo in un'Unione allargata; fare dell'Unione un fattore di stabilizzazione e un punto di riferimento nel nuovo ordine mondiale.

I lavori della Convenzione sono culminati nell'elaborazione – a firma Valéry Giscard d'Estaing, Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene – di un progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. Tale progetto è quello che *non* è stato approvato durante il semestre di presidenza italiana conclusosi nel dicembre 2003.

Per cercare di definire l'identità europea il progetto prevedeva un Preambolo della Costituzione.

#### *Il Preambolo del progetto di Costituzione*

Consapevoli che l'Europa è un continente portatore di civiltà; che i suoi abitanti, giunti in ondate successive fin dagli albori dell'umanità, vi hanno progressivamente sviluppato i valori che sono alla base dell'umanesimo: uguaglianza degli esseri umani, libertà, rispetto della ragione;

Ispirandosi alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, i cui valori, sempre presenti nel suo patrimonio, hanno ancorato nella vita della società il ruolo centrale della persona, dei suoi diritti inviolabili e inalienabili e il rispetto del diritto;

Convinti che l'Europa, ormai riunificata, intende proseguire questo percorso di civiltà, di progresso e di prosperità per il bene di tutti i suoi abitanti, compresi i più deboli e bisognosi; che vuole restare un continente aperto alla cultura, al sapere e al progresso sociale; che desidera approfondire il carattere democratico e trasparente della vita pubblica e operare a favore della pace, della giustizia e della solidarietà nel mondo;

Persuasi che i popoli dell'Europa, pur restando fieri della loro identità e della loro storia nazionale, sono decisi a superare le antiche divisioni e, uniti in modo sempre più stretto, a forgiare il loro comune destino;

Certi che, «unita nella diversità», l'Europa offre loro le migliori possibilità di proseguire, nel rispetto dei diritti di ciascuno e nella consapevolezza delle loro responsabilità nei confronti delle generazioni future e della Terra, la grande avventura che fa di essa uno spazio privilegiato della speranza umana;

Riconoscenti ai membri della Convenzione europea di aver elaborato la presente Costituzione a nome dei cittadini e degli Stati d'Europa [...].

Il lettore può facilmente rendersi conto di come il Preambolo cerchi di riecheggiare, senza riuscirci, lo stile della Dichiarazione di Indipendenza americana, dovuta alla ben più felice penna di Jefferson e di Franklin.

Al di là delle questioni di stile<sup>5</sup>, tuttavia, il tentativo di costruire in un documento giuridico, o para-giuridico, le ragioni dell'essere europei rappresenta di per sé un'evidente influenza culturale americana. La Convenzione di Filadelfia, infatti, diede delle ragioni per essere americani che costituiscono un vero e proprio credo politico, e in parte religioso. Onde l'essere americani non specifica solo l'appartenenza a una *terra*, ma anche la condivisione di alcuni valori politici di fondo. Viceversa il costituzionalismo europeo non ha mai fornito ragioni per l'essere francesi, tedeschi o italiani. La necessità, fortemente sentita, del Preambolo dimostra quindi, come si diceva, la profonda sudditanza culturale strategica dell'Europa attuale nei confronti dei modelli americani.

Il Preambolo, inoltre, affronta la questione dell'identità europea per mero accostamento di principi e valori diversi, con la lampante esclusione, che tanto fa discutere, del cristianesimo mediante un silenzio che lo stesso Joseph Weiler ha definito «assurdo»<sup>6</sup>. Eppure, la questione ha profonde radici nel tipico dibattito filosofico europeo<sup>7</sup>, che pone le premesse per la soluzione del problema ermeneutico-giuridico di una definizione dell'Europa. Le posizioni principali sono riassunte, per comodità del lettore, nel riquadro.

### **Che cosa è Europa**

1. *Edgar Morin*<sup>1</sup>: *l'idea di Europa non è né chiara, né distinta. Se la radice dell'Europa va ritrovata nella Cristianità come unità del Medioevo, allora bisogna riconoscere che questo Medioevo è qualcosa di pre-europeo. Il Medioevo è «la placenta da cui è uscita l'Europa». L'Europa non si è fatta nell'unità, ma nella e attraverso la scissione, ed è una creatura moderna.*

---

<sup>1</sup> Si vedano tutti i riferimenti in Krali, A. (a cura di), *L'identità culturale europea tra germanesimo e latinità*, Jaca Book, Milano 1987.

2. *Karl Ferdinand Werner: la maggior parte degli autori cerca di definire l'Europa sulla base della dialettica medievale Roma-Germania (Gregorovius), ma occorre puntare soprattutto invece sull'ambito franco-normanno, poiché è qui che sono stati amalgamati, al di fuori dell'Impero e della Chiesa, i vari elementi che hanno consegnato alla modernità l'idea di Europa.*
3. *Emmanuel Lévinas: più che alla dialettica Roma-Germania, occorre guardare alla dialettica dell'eredità romana e greca, in grado di rendere conto non solo degli sviluppi cristiani del pensiero europeo, ma anche di quelli non cristiani presenti nella cultura europea (significativamente, quelli ebraici).*
4. *Élémire Zolla: la dialettica in grado di spiegare l'evoluzione delle forme politiche degli Stati europei è quella Roma-Bisanzio, cioè la dialettica fra concezione repubblicana e concezione sacrale imperiale dello Stato.*
5. *Elisée Reclus: occorre distinguere tra un'Europa geografica e un'Europa morale; quest'ultima vive come «unita nella diversità», e il suo collante è stata l'unità europea della cultura laica universitaria<sup>2</sup>.*
6. *Emanuele Severino: la storia d'Europa non è storia dell'affermarsi di un pensiero forte, ma storia della sua dissoluzione e consunzione; la storia d'Europa si pone come storia del Nichilismo.*
7. *Hans Georg Gadamer: la definizione di Europa è una intrapresa ermeneutica infinita, che cioè non può giungere a conclusione data la pluralità essenziale delle caratteristiche europee.*
8. *Carl Schmitt: all'estremo opposto di Morin, è il fondatore della concezione dell'Europa come erede nel nuovo ordine internazionale dell'idea dell'Imperium romanum christianum quale «forza che tiene» (katechon), un «tenersi saldi contro lo*

---

<sup>2</sup> *Geografo francese del XIX secolo, seguace di Carl Ritter, Reclus ha creato la formula che Giscard d'Estaing ha direttamente citato nel Preambolo. La sua posizione è stata sostenuta in Italia, fra gli altri, da Scaramellini.*

*schiacciante potere del male*<sup>3</sup>, e quindi come precisa localizzazione spaziale e temporale del *nomos della terra*<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. Schmitt, C., *Der Nomos der Erde, Duncker & Humboldt, Berlino 1974, tr. it. Il nomos della terra, Adelphi, Milano 1991, pp. 38 sgg.* Naturalmente tutte queste tesi, in quanto comunque apologetiche, accettano in modo implicito la «teoria della catastrofe», che vede il nazismo come mero incidente nella storia europea che può essere confinato fra parentesi chiuse, senza rapporto con il passato e col futuro. Per una denuncia della persistenza di tale atteggiamento e, quindi, per una ermeneutica alternativa e più inquietante dell'Europa cfr. ora Joerges, C., *Ghaleigh, N.S. (a cura di), Darker Legacies of Law in Europe. The Shadow of National Socialism and Fascism over Europe and its Legal Traditions, Hart Publ. Co., Oxford e Portland 2003.* Sul superamento di tali ermeneutiche che «concedono pace allo spirito borghese» europeo attuale cfr. Costantini, C., «The 'timeless present'. De-costruzione e ri-fondazione delle radici europee», Rivista critica del diritto privato, XXI, 2004, in corso di pubblicazione.

<sup>4</sup> La tesi di Schmitt – fare dell'Europa lo spazio del giuridico per la Terra – si presenta quindi come il preciso contraltare della tesi di Kagan.

Date queste premesse filosofiche, il problema di una definizione giuridica dell'identità si pone come sua *proiezione* sul presente e sul futuro. Significa, cioè, non soltanto un *conoscere*, ma anche un *volere*. Altrimenti detto, una volta intrapresa la strada di definire giuridicamente l'identità europea, questa definizione pretende per sé la sanzionabilità del diritto.

Non si tratta qui delle consuete norme ipotetiche del diritto (se capitano questi fatti... allora ne conseguono questi effetti per il diritto), ma di norme che Hans Kelsen avrebbe definito come *categoriche*, ovvero norme che, *non* facendo direttamente riferimento a casi precisi, ma a valori, indicano le categorie giuridiche che potranno venire invocate in casi futuri oggi neanche predicabili. Si tratta, quindi, della scelta (e amputazione) di valori che potranno essere invocati, e applicati, in circostanze oggi ignote; dunque tali norme hanno effettivamente un ruolo guida, nel senso che delimiteranno un sentiero che non ci è ancora noto.

È poi chiaro quale importanza abbia tale definizione giuridica

dell'identità nel mondo della globalizzazione, come identificazione e volontà di una specificità che sarebbe altrimenti perduta. A maggior ragione, perciò, la questione si pone effettivamente come *mimesi* – competitiva con l'America e con il progetto americano di mondializzazione. E si pone come questione della massima serietà.

Senonché – lo si è visto – la definizione del credo americano nella Dichiarazione di Indipendenza si poneva come *cominciamento* di una tradizione, mentre la definizione dell'Europa si pone come *compimento* di una storia. In ciò, proprio data la serietà della questione sul piano della «teologia politica»<sup>8</sup>, si gioca il massimo *rischio del fallimento*. Si può ben capire, infatti, quale effetto avrebbe l'incapacità europea di auto-definire l'Europa. Un rischio concretissimo, onde le idee di Gadamer, sull'ermeneutica infinita d'Europa, avrebbero dovuto essere ben più intensamente valutate.

### 4.3. La Costituzione, un possibile fallimento

Data la premessa della sezione precedente, occorre qui considerare le vicende legate alla mancata approvazione del progetto di Costituzione europea che, come si è detto, vanno colte ben al di là delle ristrette ricostruzioni che pongono al centro il semestre italiano di presidenza, e al di là anche della possibilità di riesumazione del progetto stesso. Infatti, quand'anche il documento fosse stato approvato, si sarebbe comunque potuto parlare di fallimento rispetto alle premesse. Anzi, proprio la finora mancata approvazione può dare qualche speranza per il futuro, in quanto tale documento mentiva sulla propria natura e non avrebbe comunque potuto dar vita né a una costituzione, né a un'unità federale.

*Non* ci troviamo di fronte a una «costituzione» che crea una «unità» federale per due motivi principali:

1. nel progetto non c'è alcuna attribuzione di sovranità dagli Stati a una unità sovra-statale;
2. nel progetto non vi è creazione di alcuna unità sovra-statale perché rimane previsto il libero recesso degli Stati membri.

È quindi chiaro che, rispetto alle attese degli anni passati, il progetto

ha dovuto mentire sulla propria natura, per non disilludere eccessivamente, e che resta senza dubbio un mero trattato internazionale fra Stati sovrani, con la messa in comune, da parte di questi Stati, di una serie di organi di alta amministrazione per il perseguimento di scopi comuni ma propri degli Stati stessi. Si è trattato, insomma, di vicende proprie a un accordo fra Stati<sup>9</sup> che sono invece state presentate e vissute come vicende proprie a una Costituzione. Ciò rende palesi i rischi di involuzione, ed eventualmente di implosione, dell'Europa, se anche a livello di progetto *respinto* non si è riusciti a spingersi oltre lo schema dell'accordo internazionale.

Rispetto a ciò non può stupire che il testo della «Costituzione» sia eccessivamente prolisso, giacché non di costituzione si trattava ma di contratto fra Stati. Molte disposizioni hanno natura dettagliata (e addirittura regolamentare!). Al contrario, è pacifico che una costituzione dovrebbe essere sintetica e incisiva.

La rilevata prolissità, peraltro, è in conflitto col dichiarato proposito di rendere la Costituzione comprensibile per il cittadino europeo. Una corretta tecnica normativa avrebbe consigliato un testoquadro di regole essenziali da completare e integrare con atti più dettagliati settore per settore. Tuttavia, durante l'intero processo è risultata evidente la riluttanza degli Stati ad accettare il principio di maggioranza, nonostante l'evoluzione degli anni passati facesse pensare altrimenti, specie in aree quali la politica estera, la difesa, la fiscalità.

L'estensione del principio di maggioranza alle decisioni riguardanti settori prima esclusi e la previsione di forme aggravate di maggioranza sembrano oggi il massimo risultato conseguibile, ma ciò rappresenta più una possibile implosione che un ulteriore sviluppo dell'idea di Europa. Dunque sembra realistico riconoscere che il progredire del processo di integrazione permanga graduale e correlato a quelli che sono gli orientamenti degli Stati che fanno parte dell'Unione. Così pure appare realistico prevedere periodi transitori di adattamento alla ancor possibile futura entrata in vigore delle clausole più innovative che possono essere sentite come smiuenti o limitative in modo eccessivo degli interessi di alcuni dei membri.

Probabilmente è opportuno attestarsi su alcuni risultati importanti che sembrano raggiungibili: la razionalizzazione dell'assetto della competenza fra i diversi organi; la personalità giuridica dell'Unione

e il quadro istituzionale unico cui ricondurre il coordinamento delle politiche nazionali; la procedura interna all'Unione di futuri emendamenti, senza bisogno quindi di ratifica statale delle future modifiche dei trattati; ma anche, forse, l'inclusione della Carta dei diritti nel testo dei trattati «costituzionali», su cui si tornerà.

Ciò che si constata è che l'affermazione dell'Unione come soggetto politico-istituzionale che annulli l'essenza delle sovranità nazionali assumendo poteri di decisione che si impongano agli interessi degli Stati membri non è più oggi ritenuta credibile.

Tale visione comporterebbe la netta preminenza di organi comunitari quali una Commissione indipendente dai Governi, simile a quella odierna ma con poteri rafforzati, un Consiglio decidente a maggioranza, imponendosi quindi a Stati eventualmente dissenzienti, un Parlamento che abbandonasse il ruolo del consulente-codicesore per divenire legislatore a pieno titolo.

Contro tale obiettivo stanno numerosi ostacoli. In primo luogo, l'insufficiente legittimazione democratica del Parlamento Europeo, essendo evidente che in tutti gli Stati membri e soprattutto nei grandi Stati continentali e in Gran Bretagna sono i parlamenti nazionali a mantenere saldamente il primato di organi rappresentativi degli interessi e orientamenti politici nazionali.

In secondo luogo, la mancanza di presupposti per l'abbandono del principio di sovranità statale con l'accettazione di decisioni a maggioranza in seno al Consiglio in materie delicate quali la politica estera e la difesa. L'ostacolo è dato non solo dalla radicata opposizione inglese ma anche da quella diffusa nei nuovi membri.

In conclusione: la «Costituzione», così definita, riveste comunque una certa importanza politica, in quanto evoca la presenza di una realtà comunitaria integrata e, quindi, l'unità politica europea. Tuttavia, la qualificazione usata non può nascondere il dato incontrovertibile della natura negoziale dello strumento in discussione, che rimane un trattato fra Stati sovrani. E del resto il mandato assegnato con la dichiarazione di Laeken nel dicembre del 2001 dal Consiglio Europeo consisteva nel riorganizzare i trattati esistenti, non nello scrivere una «Costituzione». Una Costituzione in senso proprio presupporrebbe, come si è detto, la formazione di una realtà istituzionale simile a uno Stato federale, il che oggi non è possibile.

Date queste considerazioni generali, nei successivi paragrafi saranno esaminate due questioni essenziali: il ruolo della Banca cen-

trale europea e il problema dei «diritti» quale tentativo di definizione di una cittadinanza comune.

#### 4.4. Accordi non maturi: la Banca centrale europea

Quello della collocazione o meno della Banca centrale europea (Bce) nel novero delle istituzioni dell'Unione è un tema la cui trattazione è rivelatrice dell'orientamento circa l'equilibrio tra potere centrale e autonomia degli Stati membri emerso dalla bozza di Trattato costituzionale.

In primo luogo, occorre notare che, differentemente da quanto osservabile nelle bozze precedenti, nella bozza definitiva la Bce non viene più chiaramente collocata tra le istituzioni proprie dell'Unione, elencate all'art. I-18. Pur tuttavia, con minore chiarezza, nel progetto la Bce resta un'istituzione dell'Unione a tutti gli effetti. Infatti, sebbene esclusa dall'elencazione di cui all'art. I-18, all'art. I-29 la Bce viene definita come «istituzione dotata di personalità giuridica», e non quindi come semplice organo «comune» alle varie banche centrali. La soluzione si mantiene di nuovo sull'equilibrio di una corda tesa sopra l'involuzione delle istituzioni europee, e anzi testimonia proprio lo spirito con cui il progetto è stato costruito: smantellare il più possibile senza tuttavia assumere un'esplicita posizione involutiva.

A questo punto ci si troverebbe di fronte a una Bce «persona giuridica» ma non elencata fra le istituzioni dell'Unione. È bene sottolineare che tale innovazione nella definizione della natura giuridica della Banca centrale europea contrasta con la scelta perseguita fino a oggi dagli Stati membri e sancita dal vigente Trattato (art. 107). L'alterazione dell'attuale quadro istituzionale avrebbe comportato tre ordini di problemi.

Il primo, di natura giuridica, può individuarsi nella contraddizione tra la definizione proposta della Bce come «istituzione» e il suo attuale assetto proprietario. Il capitale della Banca centrale europea, com'è noto, è attualmente diviso in quote attribuite alle banche centrali nazionali, le quali sono a loro volta in diverso modo possedute dai *players* (privati) dei singoli sistemi bancari dei paesi dell'Unione.

Il secondo problema è di natura economica. La Bce è oggi un

ente *sui generis* per assetto proprietario (come detto), per la composizione del proprio consiglio, per il proprio sistema decisionale fondato sulla condivisione delle scelte con le banche centrali nazionali. Una radicale modifica di tale assetto istituzionale avrebbe rappresentato con ogni probabilità un implicito discredito per la politica monetaria perseguita fino a oggi dall'Unione, con possibili ripercussioni sulla credibilità globale della moneta unica. I rischi di implosione, allora, sarebbero qui massimi.

Il terzo dei problemi posti dalla formulazione della bozza di Trattato rappresenta invece una *fuga in avanti*, e attiene all'autonomia garantita alle banche centrali nazionali e alla possibilità per ciascun membro dell'Unione di perseguire interessi propri, nell'ambito di un quadro istituzionale condiviso. Esso si inserisce nel più ampio tema della definizione efficace del concetto di sussidiarietà e dell'individuazione di strumenti e procedure atti a marcare la linea di confine tra il perseguimento di interessi nazionali e l'accettazione di politiche comunitarie di interesse generale.

In questo senso, l'art. I-29 della bozza stravolge l'attuale quadro istituzionale e funzionale della Bce. In specie:

- agli organi decisionali della Bce viene attribuito il compito di dirigere il Sebc (Sistema europeo delle banche centrali), contrariamente a quanto oggi previsto dal Trattato;
- alla Bce vengono attribuiti compiti e obiettivi oggi del Sebc;
- le banche centrali nazionali non vengono menzionate se non nel primo comma, con un generico riconoscimento della loro funzione solo in quanto parte del Sebc;
- non vi è alcuna affermazione dell'indipendenza delle banche centrali nazionali, essendo tale prerogativa riconosciuta esclusivamente alla Bce.

Il risultato dell'insieme di tali disposizioni costituzionali, di fatto, avrebbe trasformato le banche centrali nazionali in una sorta di «filiali» della Bce, modificando sostanzialmente l'attuale quadro generale di *governance* economica comunitaria. L'effetto globale delle disposizioni dimostra allora uno *strabismo* evidente tra la mancata istituzionalizzazione completa della Bce all'interno dell'Unione e la sua possibilità di prevalenza sulle banche centrali nazionali.

È allora evidente come il documento rappresentasse lo stato di un negoziato politico non ancora giunto a maturazione. Ciò è perfettamente normale, ma la fissazione di un accordo incompleto fra parti in tensione in un testo con pretese costituzionali, e quindi difficilmente modificabile in futuro, costituirebbe un incubo da cui sarebbe difficile uscire.

Quanto detto fin qui dimostra come la mancata maturazione dell'accordo fra gli Stati membri sia una delle vere cause per cui il progetto non è stato approvato, ben al di là dei tatticismi di breve periodo; ma anche come le possibilità future siano legate non già a migliori o più meditate tecniche di redazione bensì a veri nodi di fondo che, se non risolti, torneranno a riproporsi.

#### 4.5. Un'Europa dei diritti?

Per quanto concerne i diritti di cittadinanza, il progetto di Costituzione contiene alcune incongruenze di stile e di concezione che necessitano di venire evidenziate. In generale, lo stile delle disposizioni rimane incerto fra quello tipico delle disposizioni costituzionali e quello tipico, invece, dei trattati internazionali. Ciò si riflette anche nella concezione stessa delle norme, che talvolta scendono al rango di disposizioni codicistiche o di dettaglio, incompatibili con un taglio effettivamente costituzionale.

Allo stesso modo, spesso le esigenze di compromesso non vengono sufficientemente metabolizzate nel documento, rimanendo troppo evidenti nella redazione del testo. Il Preambolo alla parte dedicata ai diritti, in effetti, costituisce un buon esempio di tali tendenze non perfettamente sistematiche.

##### *Parte II*

##### *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*

##### *Preambolo*

I popoli dell'Europa nel creare tra loro un'unione sempre più stretta hanno deciso di condividere un futuro di pace fondato su valori comuni. Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l'Unione si fonda

sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell'Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

L'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di questi valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli dell'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale; essa si sforza di promuovere uno sviluppo equilibrato e sostenibile e assicura la libera circolazione delle persone, dei beni, dei servizi e dei capitali nonché la libertà di stabilimento.

A tal fine è necessario rafforzare la tutela dei diritti fondamentali, alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici, rendendo tali diritti più visibili in una Carta.

La presente Carta riafferma, nel rispetto delle competenze e dei compiti dell'Unione e del principio di sussidiarietà, i diritti derivanti in particolare dalle tradizioni costituzionali e dagli obblighi internazionali comuni agli Stati membri, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dalle carte sociali adottate dall'Unione e dal Consiglio d'Europa, nonché dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e da quella della Corte europea dei diritti dell'uomo. In tale contesto, la Carta sarà interpretata dai giudici dell'Unione e degli Stati membri alla luce delle spiegazioni elaborate sotto l'autorità del Presidium della Convenzione che ha redatto la Carta. Il godimento di questi diritti fa sorgere responsabilità e doveri nei confronti degli altri come pure della comunità umana e delle generazioni future.

Pertanto, l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi enunciati in appresso.

Il tentativo di coprire la maggior parte delle questioni che hanno formato oggetto di dibattito negli ultimi anni, più che risolversi in una sintesi, pare accontentarsi di un accostamento paratattico, nel quale ciascuna delle parti possa ritrovare cenni alle proprie posizioni, senza che venga raggiunto il felice stato della fusione delle idee. L'elenco dei diritti che segue va di pari passo a questa impostazione, mescolando classico e moderno.

A tale scopo l'elenco si apre, infatti, con la dignità, invece che con la libertà, senza però osare definirla, pur anteponeandola alla stessa vita umana.

*Titolo I: Dignità**Articolo II-1: Dignità umana*

La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata.

*Articolo II-2: Diritto alla vita*

1. Ogni individuo ha diritto alla vita.
2. Nessuno può essere condannato alla pena di morte, né giustiziato.

*Articolo II-3: Diritto all'integrità della persona*

1. Ogni individuo ha diritto alla propria integrità fisica e psichica.
2. Nell'ambito della medicina e della biologia devono essere in particolare rispettati:
  - a) il consenso libero e informato della persona interessata, secondo le modalità definite dalla legge;
  - b) il divieto delle pratiche eugenetiche, in particolare di quelle aventi come scopo la selezione delle persone;
  - c) il divieto di fare del corpo umano e delle sue parti in quanto tali una fonte di lucro;
  - d) il divieto della clonazione riproduttiva degli esseri umani.

L'articolo sull'integrità personale scende troppo nel dettaglio delle pratiche mediche, fino a occuparsi del consenso informato del paziente, quasi queste fossero materie da costituzione, mentre si tratta più propriamente di norme di tipo codicistico.

Per quanto attiene alla libertà, il mix di classico e moderno è perfettamente visibile. Il diritto alla libertà è unito a quello alla sicurezza, e non si capisce se si intenda la sicurezza della persona, del domicilio, del posto di lavoro, del reddito.

*Titolo II: Libertà**Articolo II-6: Diritto alla libertà e alla sicurezza*

Ogni individuo ha diritto alla libertà e alla sicurezza.

*Articolo II-7: Rispetto della vita privata e della vita familiare*

Ogni individuo ha diritto al rispetto della propria vita privata e familiare, del proprio domicilio e delle sue comunicazioni.

*Articolo II-8: Protezione dei dati di carattere personale*

1. Ogni individuo ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che lo riguardano.
2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni individuo ha il di-

ritto di accedere ai dati raccolti che lo riguardano e di ottenerne la rettifica.

3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.

*Articolo II-11: Libertà di espressione e d'informazione*

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di espressione. Tale diritto include la libertà di opinione e la libertà di ricevere o di comunicare informazioni o idee senza che vi possa essere ingerenza da parte delle autorità pubbliche e senza limiti di frontiera.

2. La libertà dei media e il loro pluralismo sono rispettati.

*Articolo II-12: Libertà di riunione e di associazione*

1. Ogni individuo ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà di associazione a tutti i livelli, segnatamente in campo politico, sindacale e civico, il che implica il diritto di ogni individuo di fondare sindacati insieme con altri e di aderirvi per la difesa dei propri interessi.

2. I partiti politici a livello dell'Unione contribuiscono a esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione.

*Articolo II-13: Libertà delle arti e delle scienze*

Le arti e la ricerca scientifica sono libere. La libertà accademica è rispettata.

Il domicilio e le comunicazioni sono appena accennati, mentre, per essere moderni, la protezione dei dati personali precede addirittura la libertà di sposarsi e fondare una famiglia, e si prevede (per Costituzione!) l'esistenza di un'autorità garante della privacy. Alla classica libertà di manifestazione del pensiero si accompagna (per Costituzione!) il rispetto (nozione giuridica nuova quanto sfumata) del pluralismo dei media. Si menzionano i partiti politici, ma non è chiaro lo scopo giuridico della disposizione che li concerne.

La dicotomia creata dal testo fra posizioni «rispettate» e posizioni «garantite» non appare felice e può provocare vasti dubbi interpretativi. Per fare un esempio, la libertà accademica è semplicemente rispettata, non garantita, mentre i bambini hanno il diritto di manifestare le loro opinioni, che devono venir prese in considerazione su tutte le questioni che li riguardano. Inoltre, gli istituti di istruzione possono venire creati solo rispettando i principi democratici, quasi che si debba prevedere qualche organo dell'Unione deputato a tale accertamento ma senza che vengano indicati almeno i criteri sulla cui base esso dovrebbe avvenire.

*Articolo II-14: Diritto all'istruzione*

1. Ogni individuo ha diritto all'istruzione e all'accesso alla formazione professionale e continua.
2. Questo diritto comporta la facoltà di accedere gratuitamente all'istruzione obbligatoria.
3. La libertà di creare istituti di insegnamento nel rispetto dei principi democratici, così come il diritto dei genitori di provvedere all'educazione e all'istruzione dei loro figli secondo le loro convinzioni religiose, filosofiche e pedagogiche, sono rispettati secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio.

*Articolo II-24: Diritti del bambino*

1. I bambini hanno diritto alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere. Essi possono esprimere liberamente la propria opinione; questa viene presa in considerazione sulle questioni che li riguardano in funzione della loro età e della loro maturità.
2. In tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente.
3. Ogni bambino ha diritto di intrattenere regolarmente relazioni personali e contatti diretti con i due genitori, salvo qualora ciò sia contrario al suo interesse.

*Articolo II-25: Diritti degli anziani*

L'Unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale.

Per rispetto dell'uguaglianza si fa degli anziani una categoria giuridica a sé stante, il che rischia di stridere col principio della soggettività giuridica unitaria, creando un ennesimo caso di «cittadinanza-panda», in modo contrario agli stessi sviluppi attuali del pensiero dell'appartenenza, che tendono piuttosto a smantellare consimili categorizzazioni di protezione che erano, con insistenza, fiorite negli anni passati.

*Articolo II-16: Libertà d'impresa*

È riconosciuta la libertà d'impresa, conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

Per quanto attiene alla libertà d'impresa ci si premura di dire, come non fosse ovvio, che essa deve essere conforme al diritto e alla legislazione, ma si aggiunge, in modo assai difforme dalla consueta teo-

ria delle fonti, che essa deve conformarsi alle «prassi» nazionali. In tal modo le prassi, che non sono neppure da annoverare fra le fonti del diritto, riceverebbero addirittura un richiamo di ordine costituzionale.

L'intero titolo dedicato alla solidarietà fa invece scelte effettive e indica con chiarezza un modello di relazioni industriali molto vicino alla *Mitbestimmung*<sup>10</sup>, ma alla fine dell'opera gli articoli sull'interpretazione e l'applicazione della Carta riducono tali norme a norme meramente programmatiche, rivolte semplicemente agli organi dell'Unione, o agli Stati membri, esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

Una tale scelta implica nuovamente una discrasia molto evidente tra una parte «declamatoria» dei diritti e una parte «operazionale» sulla loro interpretazione. Discrasia che riflette sì un problema effettivo, ma che rimane troppo palesemente incastonata nel testo senza giungere a una soluzione operativa.

Più in generale, ci si può chiedere quale possa essere l'effettiva portata giuridica dei principi declamati. Orbene, gli articoli II-51 e seguenti concernono le disposizioni interpretative sull'applicazione delle norme. Questi articoli *da un lato* pongono *limiti* alle possibilità interpretative, *dall'altro* però pongono i diritti della Carta in relazione con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e con le tradizioni costituzionali degli Stati membri. Si tratta di una scelta di compromesso che pone forti tensioni nell'interpretazione stessa degli articoli sull'interpretazione.

*Articolo II-52: Portata e interpretazione dei diritti e dei principi*

1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.
2. I diritti riconosciuti dalla presente Carta per i quali altre parti della Costituzione prevedono disposizioni si esercitano alle condizioni e nei limiti definiti da tali parti pertinenti.
3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione. La presente

disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.

4. Laddove la presente Carta riconosca i diritti fondamentali quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, tali diritti sono interpretati in armonia con dette tradizioni.

5. Le disposizioni della presente Carta che contengono dei principi possono essere attuate da atti legislativi e esecutivi adottati da istituzioni e organi dell'Unione e da atti di Stati membri allorché essi danno attuazione al diritto dell'Unione, nell'esercizio delle loro rispettive competenze. Esse possono essere invocate dinanzi a un giudice solo ai fini dell'interpretazione e del controllo della legalità di detti atti.

6. Si tiene pienamente conto delle legislazioni e prassi nazionali, come specificato nella presente Carta.

Come si vede, si tratta di un testo di «difficile interpretazione», compromissorio, lungo e involuto, oltreché contraddittorio. A parte la migliore formulazione lessicale del testo, le due questioni principali riguardano ovviamente:

- 1) i criteri seguiti dalla Corte di Giustizia nell'elaborazione dei principi generali con riferimento ai diritti umani;
- 2) i criteri seguiti dalla Corte nell'interpretazione delle clausole del Trattato.

Innanzitutto, nella misura in cui le disposizioni della Carta possono assumere il rango di principi generali, occorre ricordare che ormai i principi generali sono considerati come fonti generali implicite del diritto comunitario<sup>11</sup>. Inoltre, per quanto riguarda la loro costruzione nell'ambito dei diritti umani, la tecnica interpretativa della Corte di Giustizia Europea (ECJ) è stata definita dalla stessa Corte nel caso *Gifoni II*<sup>12</sup>: i principi generali devono essere individuati non in base ai minimi comuni denominatori degli ordinamenti degli Stati membri; la ECJ deve piuttosto elaborare le soluzioni più progressiste, ovvero quelle meglio adatte (*fittest solutions*) alla struttura dell'Unione. Il livello di protezione così individuato può anche essere differente da quello offerto da alcuni Stati membri e può anche essere superiore a quello offerto dalla maggioranza degli Stati membri<sup>13</sup>.

Per quanto poi attiene all'interpretazione dei testi del Trattato, la ECJ predilige un'impostazione *teleologica* (*effct utile, useful effect*); tale metodo di interpretazione prevale anche sull'interpretazione let-

terale del testo<sup>14</sup>. Perciò la tecnica interpretativa della ECJ, sia per quel che riguarda la costruzione dei principi generali, sia per quel che concerne l'interpretazione delle clausole del Trattato, *non* si basa sull'idea di *corrispondenza* con il testo, ma può essere definita in inglese come teoria della *fitness to the Union governance framework*: la *fittest solution* è la soluzione adottata dalla ECJ in base allo «spirito del Trattato».

Non vi è dubbio che tale tecnica di interpretazione dia amplissima libertà alla Corte di definire i criteri di *fitness*, ricostruire il *framework* dell'Unione, elaborare lo spirito del Trattato. Nel contempo, essa libera la Corte da vincoli dell'interpretazione letterale, controlli di coerenza con un testo preciso, rigidità di un sistema chiuso di fonti (ingresso dei principi generali come fonti generali implicite).

Come esempio concreto di quanto detto, si tenga presente il diritto dei contratti. La ECJ ha fatto ripetuta applicazione di tali tecniche nella costruzione del diritto transfrontaliero dei contratti con riferimento alle libertà fondamentali di cui agli articoli 5, 6, 7 del Trattato Ue. In tal modo ha reso la libertà contrattuale praticamente intangibile da parte dei parlamenti nazionali, «costituzionalizzandola» a livello sopranazionale. Perciò si è dimostrato contemporaneamente vero che la Corte si è ritagliata enormi poteri di elaborazione del diritto e ha usato questi poteri in direzione della libertà di mercato. Data questa posizione della ECJ, è evidente che anche il mero rimando operato in modo blando dal Trattato alla Carta possa comunque attribuirle una notevole rilevanza giuridica nella giurisprudenza della ECJ.

Il progetto muove invece tutto dall'ottica del timore verso le interpretazioni della Corte e sposa una teoria interpretativa *più arretrata* rispetto a quella elaborata dalla Corte negli anni precedenti. Siccome la teoria delle fonti e dell'interpretazione è la teoria cardine sul modo di funzionare di un sistema giuridico, la redazione del progetto dimostra, anche in questo campo, un evidente rischio di implosione nella costruzione di una teoria giuridica dell'Europa.

In esso, poi, il riferimento proposto alle tradizioni interpretative degli Stati nazionali (art. II-52, 4) è ovviamente ambiguo, atteso che tali tradizioni interpretative sono ampiamente differenti: solo la prassi interpretativa inglese è di regola stretta (*strict interpretation*), mentre le tradizioni interpretative costituzionali continentali, specie

quella tedesca di interpretazione della Costituzione federale, sono molto ampie (*liberal interpretation*).

Da ciò consegue che tale rimando non solo non può aiutare l'interprete, ma anzi rende necessariamente confusa la sua opera di ermeneutica dei diritti. Il progetto *non* ha saputo scegliere fra due visioni alternative:

#### *Visione stretta dei diritti*

- sganciare i diritti della Carta dagli *human rights*;
- definire che le *provisions* della Carta devono venire interpretate solo in modo letterale (tradizione interpretativa inglese), senza possibilità di integrazione e di analogia;
- stabilire che i diritti enumerati dalla Carta costituiscono la totalità dei diritti dell'Unione, nel senso che i diritti non espressamente previsti in essa rimangono appannaggio degli Stati.

#### *Visione larga dei diritti*

- mantenere i principi elaborati dalla Corte di Giustizia Europea della *fitness to European governance framework*;
- agganciare i diritti della Carta agli *human rights*;
- richiamare le tradizioni di interpretazione evolutiva «costituzionali» degli Stati continentali;
- stabilire una clausola di «apertura dei diritti», quale in effetti esiste nella Costituzione americana, in quella italiana, e in molte altre costituzioni.

Tale scelta *non* è stata fatta. Ci si è affidati a un mix delle due visioni come tipica misura di compromesso raggiungibile dalle cancellerie statali nella redazione di un accordo internazionale. Il che però mina alla base la possibilità stessa dell'edificazione di un diritto europeo coerente, atteso che da premesse contraddittorie si può dedurre qualsiasi cosa. Ciò è massimamente importante dal punto di vista giuridico. Giacché il rischio di implosione diviene qui non solo una possibilità concreta, ma appare anzi come un risultato voluto e progettato.

## 4.6. Conclusione: un destino incerto

L'analisi che precede si è focalizzata su tre aspetti principali del momento attuale di integrazione europea:

1. la definizione stessa dell'Unione e dell'Europa;
2. il ruolo della Banca centrale europea;
3. il valore della «cittadinanza europea».

In tutte queste aree ci siamo trovati di fronte a un progetto di costruzione europea fondato su presupposti in contraddizione.

Siamo di fronte a un progetto che vuole definirsi costituzionale ma che ha le caratteristiche tipiche di un accordo internazionale fra Stati sovrani che tali rimangono.

Siamo di fronte alla scelta di definire giuridicamente l'entità culturale politica Europa, ma con inclusioni e amputazioni arbitrarie e meramente *paratattiche* senza sintesi alcuna in un quadro uniformato.

Siamo di fronte a una esclusione della Banca centrale europea dal novero delle istituzioni dell'Unione, con una sua dipendenza dagli assetti proprietari delle banche centrali nazionali ma con una possibile trasformazione di queste ultime in «filiali» della prima.

Siamo di fronte a una proclamazione di diritti molto ampia, conclusa da una serie di regole interpretative che cercano in ogni modo di limitarne la portata con rimandi incongruenti alle tradizioni interpretative nazionali.

Tutto ciò viene perseguito con disposizioni a loro volta minate da una dialettica di pensiero interno insanabile. Esempio emblematico è la libertà di impresa, che, costituzionalizzata come autonomia contrattuale dalla Corte di Giustizia anche al di sopra delle legislazioni nazionali, è sottoposta dal progetto non solo alle leggi, ma anche alle prassi nazionali!

Parte di questi problemi deve necessariamente essere imputata ai redattori del progetto, che non hanno saputo o voluto scegliere e amalgamare. Così come parte della responsabilità va sicuramente attribuita al metodo scelto dagli Stati membri di affrontare la questione tramite i propri ministeri degli Esteri, quindi sulla base delle prassi diplomatiche di contrattazione internazionale.

Questi problemi, però, attingono nel profondo: nel senso che le principali questioni non sono ancora giunte a maturazione proprio nel merito delle scelte fondamentali che devono essere fatte e che, pur coi dovuti e necessari compromessi e contrappesi, costituiscono comunque il contenuto del vero esercizio di un potere costituente.

Infine, la questione europea si pone in questo contesto come evidente questione di competizione internazionale, laddove, nel mutato panorama delle relazioni internazionali seguito all'11 settembre, la sua edificazione non appare più di estremo interesse per i nostri partner transatlantici<sup>15</sup>.

La possibile implosione dell'Europa rimane quindi, al momento, un rischio verosimile.

<sup>1</sup> Kagan, R., «Power and Weakness», *Policy Review*, June-July 2002, n. 113: «It is time to stop pretending that Europeans and Americans share a common view of the world, or even that they occupy the same world».

<sup>2</sup> Cox, M.E., «Europa e Stati Uniti fra cooperazione e competizione», *Biblioteca della libertà*, XXXVIII, 2003, n. 168, pp. 3-14.

<sup>3</sup> Petroni, A.M., «La nuova Ue non può essere l'anti-America», *Il Sole 24 Ore*, 4 marzo 2003, p. 1.

<sup>4</sup> Non è un caso che il «fallimento» della nuova Costituzione sia derivato dall'opposizione di Polonia e Spagna, le quali, pur potendo esibire ottime ragioni di salvaguardia del proprio ruolo nello scenario dei nuovi paventati assetti europei, si pongono tuttavia, sul continente, come i più fattivi alleati degli Stati Uniti.

<sup>5</sup> A parte l'assoluta *manca*nza di stile degli estensori che hanno *voluto*, e con pervicacia, inserire nel Preambolo una manifestazione di gratitudine a se stessi!

<sup>6</sup> Weiler, J., *Christian Europe*, in corso di pubblicazione. Weiler (americano, ebreo ortodosso) è direttore della Global Law School della New York University, e ha anticipato questo giudizio al Meeting di Rimini del 16 settembre 2003.

<sup>7</sup> Cfr. Krali, A. (a cura di), *L'identità culturale europea tra germanesimo e latinità*, Jaca Book, Milano 1987, con interventi di Morin, Gadamer, Lévinas, Scaramellini, Zolla ecc.

<sup>8</sup> Ovvero come iscrizione dei rapporti politici in una sfera più alta dell'essere. Che si sia di fronte a tipiche questioni di teologia politica non può essere posto in dubbio, atteso che la Dichiarazione americana fa direttamente riferimento al Grande Architetto dell'Universo e alla creazione dell'uomo, e che la presenza o l'assenza, nel Preambolo europeo, dei valori cristiani è destinata, anche solo per tale confronto comparato, a brillare di luce *riflessa*.

<sup>9</sup> Tipica è stata infatti la prassi operativa degli Stati membri di incaricare le proprie cancellerie diplomatiche delle trattative sull'accordo, in quanto ciò avrebbe dovuto rendere evidente sin dall'inizio che *non* si trattava di un problema «interno» europeo, ma di una questione di diritto internazionale.

<sup>10</sup> Con il termine *Mitbestimmung* si intende un istituto dell'ordinamento tedesco che prevede il diritto dei lavoratori a partecipare a un certo numero di decisioni rilevanti per l'impresa.

<sup>11</sup> Kapteyn, P.J.G., VerLoren van Themaat, P., *Introduction to the Law of the European Communities*, Kluwer, London 1998, p. 275.

<sup>12</sup> 3-2-94, Causa C-308/87.

<sup>13</sup> Hoogovens vs. High Authority, 12-7-62, Causa 14/61.

<sup>14</sup> Commissione vs. Germania, 11-7-85, Causa 107/84.

<sup>15</sup> Si vedano le riflessioni raccolte e commentate in Ikenberry, G.J., «Forza e ordine nell'era unipolare americana», *Biblioteca della libertà*, XXXVIII, 2003, gennaio-aprile, n. 168, pp. 15-21.



## 5. L'amicizia ai tempi del terrorismo

### 5.1. Eravamo tutti americani

All'indomani dell'11 settembre certo nessuno avrebbe previsto che, come conseguenza indiretta dell'attentato, si sarebbe aperta tra Europa e Stati Uniti un'autentica crisi. Nel giorno del «Siamo tutti americani» la preoccupazione era se mai quella opposta. Un Occidente ferito e costretto a registrare la minaccia ai propri valori fondanti portata dall'integralismo islamico armato avrebbe potuto trovare una nuova ragione di coesione proprio nell'identificazione di un nemico «irriducibile» e tanto pericoloso da richiedere un'ampia revisione della dottrina strategica che aveva dominato l'ultimo mezzo secolo. La profezia dello «scontro di civiltà» balenava sinistra sullo sfondo<sup>1</sup> e non era affatto chiaro quando e dove la guerra che iniziava in Afghanistan sarebbe finita e quali costi politici, economici e sociali l'Occidente avrebbe dovuto sopportare.

A meno di tre anni da quel momento la situazione si è rovesciata. L'unico scontro davvero preoccupante è tutto interno alla nostra civiltà. Non è naturalmente la prima volta che i rapporti fra Europa e Stati Uniti si fanno difficili.

Se dessimo un'occhiata retrospettiva all'abbondante letteratura sull'argomento della relazione transatlantica – scrive Cox per dare alla fac-

cenda le giuste proporzioni –, ci divertiremmo nel vedere quanti libri scritti in passato abbiano nel titolo la parola 'crisi' o 'tensione' o 'divorzio', e quanti di questi finirono per apparire del tutto superati pochi anni dopo la pubblicazione, quando le cose si erano (ancora una volta) sistemate<sup>2</sup>.

Eppure anche Cox oggi è pessimista, proprio come Ronald Asmus, che definisce «l'attuale dissenso senza precedenti per ampiezza, intensità e, a tratti, anche meschinità»<sup>3</sup>.

L'Occidente potrebbe insomma non sopravvivere, come soggetto politico, al cambiamento dello scenario strategico che è andato delineandosi a partire dall'11 settembre. Gli Stati Uniti hanno infatti stabilito che soltanto un forte attivismo all'estero, declinato soprattutto in chiave militare, potrà proteggerli dalle nuove minacce. Sulla «dottrina Bush», che ruota attorno a un'accezione assai estensiva della guerra preventiva<sup>4</sup>, l'Europa si è divisa. Tolti i «volonterosi» (peraltro sempre più titubanti), che attribuiscono un tale valore all'alleanza transatlantica in sé da essere disposti a passare sotto silenzio qualsiasi divergenza di vedute<sup>5</sup>, gli altri reputano che la nuova dottrina militare americana metta *inutilmente* a repentaglio la sicurezza dell'Occidente, in quanto al tempo stesso destabilizzante e inefficace rispetto agli scopi che si prefigge. La successione degli attentati a scandire il nostro tempo, che a Madrid sembrava essersi fermato insieme ai treni ridotti a rottami insanguinati, paradossalmente rafforza ciascuno nella propria convinzione (vedi riquadro).

### **Terrorismo internazionale, se imboccassimo la via della politica?**

*Si può ben dire che il 2003 sia uno degli anni più importanti (e dal punto di vista della complessità delle questioni che mette in campo forse il più importante di tutti) dell'ormai plurisecolare storia del terrorismo che, interno o internazionale, non cambia la sua natura e per definizione non conosce confini.*

*Da un primo punto di vista, e in termini puramente impressionistici (ma l'«impressione» è proprio uno dei livelli su cui*

*il messaggio terroristico incide), nessun anno nella storia umana ha visto un altrettanto grande numero di persone sotto lo scacco della minaccia – più che dell'esecuzione – di un'azione terroristica: quanti viaggi sono stati annullati all'ultimo momento, quanti piani di volo modificati senza avvertire i passeggeri, quanti controlli (sovente eccessivi e il più delle volte materialmente inutili) eseguiti, quanti allarmi lanciati affinché la protezione di grandi monumenti, di città storiche, di viaggi di statisti venisse accresciuta e incentivata fin sull'orlo dell'ossessione? Se si pensa che la creazione del panico è non soltanto l'obiettivo fondamentale della strategia terroristica (terrorizzare appunto è ben più importante che colpire: quando uccide, il terrorista lo fa per rafforzare la sua credibilità, ben più che per eliminare degli avversari), ma addirittura può sprigionare tutti i suoi devastanti effetti sociali (quanto allarme sparge per il mondo?) senza che una sola azione venga effettivamente compiuta, ecco che l'immensa «potenza» del terrorismo appare in tutta la sua pericolosità e oggettiva incontrollabilità.*

*Non sappiamo se uno dei voli Londra-New York o Parigi-New York annullati nell'estate 2003 all'ultimo momento fosse davvero nel mirino di un'organizzazione terroristica; ma il semplice dubitarne crea una situazione di ansia talmente devastante che le forze dell'ordine prendono dei provvedimenti di grande impatto mediatico anche se non sono del tutto certe del pericolo (un avvertimento: si badi bene che, in questa situazione, la divulgazione di notizie insicure, e talvolta forse tendenziose, da parte delle forze dell'ordine o dei media, potrebbe persino fare gioco a determinate forze politiche all'interno di questo o quello Stato. Per dirla in modo semplice: qualsiasi governo che debba affrontare nuove elezioni sa che la sua immagine si rafforza se può esibire dei successi, veri o presunti, anche nella lotta al terrorismo...).*

*Se in questo modo decine di migliaia di persone in giro per il mondo possono dire di essere state destinatarie, a qualche titolo, del terrorismo, un secondo aspetto – qualitativo e non più quantitativo – ha segnato indelebilmente e originalmente il 2003: il fenomeno dei kamikaze, che ha raggiunto dimensioni*

senza precedenti, per due motivi. Il primo è sostanzialmente tecnico e ha a che vedere con la maggiore probabilità di successo di un'azione nella quale il terrorista può mescolarsi alla folla-bersaglio e dunque non rischia di mancarlo (si tratta, in altri termini, di una funzione inversa del miglioramento delle tecniche di difesa antiterrorismo). Il secondo è l'ascesa del livello degli scontri (questa considerazione vale tanto per la situazione mediorientale quanto per la crisi cecena) dovuta alla crescente radicalizzazione delle posizioni delle parti in lotta; il che è inevitabile in conflitti di «troppo lunga durata», da cui promana l'esasperazione che – per mezzo dell'indottrinamento – si diffonde in una popolazione i cui strati più giovani, specialmente, non riescono a immaginarsi un qualsivoglia futuro radioso e scelgono dunque quello eterno promesso dal «paradiso» coranico nell'aldilà. E così, tra «esecuzioni» mirate (od omicidi selettivi compiuti da un esercito dotato di mezzi tecnologicamente efficacissimi) e azioni suicide, il numero delle vittime nell'area mediorientale ha nuovamente raggiunto le migliaia, senza che per questo il terrorismo internazionale si sia ritratto da altri fronti; vedi la situazione in Cecenia, che può, per taluni aspetti, essere assimilata a quella mediorientale nella misura in cui una società rivendica (e non da ora) l'indipendenza e l'autogoverno.

Ciò che va aggiunto al quadro è che negli ultimi dodici-quindici mesi centinaia di altre persone (innocenti massacrati se le consideriamo una per una, ma strumenti di un messaggio politico-militare ben chiaro per chi le ha fatte uccidere) sono state vittime di attentati devastanti e di massa, per così dire: 202 morti a Bali (12 ottobre 2002); 18 morti a Mombasa in un hotel di proprietà israeliana (28 novembre 2002); 35 morti a Riyad (12 maggio 2003); 45 morti a Casablanca (33 più 12 kamikaze, 16 maggio 2003); altri 17 morti a Riyad l'8 novembre 2003; più di 50 morti nella duplice serie di attacchi a Istanbul (15 e 20 novembre 2003) contro due sinagoghe, un consolato e una banca britannici; 191 morti a Madrid l'11 marzo 2004. Prima di suggerire una riflessione di fondo intesa a dar-

*ci una spiegazione di questa «follia sanguinaria», aggiungiamo al conto il gran numero di episodi che nel quadro dell'occupazione statunitense dell'Iraq possono essere considerati tecnicamente terroristici, i due più clamorosi dei quali sono l'attentato alla sede Onu a Baghdad (22 morti, del 12 agosto) e quello a Nassiriya del 12 novembre, che ha causato 28 morti, tra i quali 19 militari italiani.*

*La conclusione è presto tratta: neppure la «guerra globale contro il terrorismo» proclamata dall'amministrazione Bush dopo l'11 settembre 2001 ha estirpato quella che sembra la piaga del nostro tempo, e anzi si direbbe che nel 2003 il successo delle azioni terroristiche, ma più ancora il successo in termini di proselitismo, non sia mancato ai suoi strateghi. Non possiamo che darci un consiglio, se davvero quello cui aspiriamo è un mondo pacifico e non violento: vista l'inerzia della partita, evidentemente non è lo scontro diretto e militare quello che può sconfiggere il terrorismo, ma piuttosto la via indiretta della politica, ovvero della ricerca di soluzioni democratiche, contrattuali e condivise, ovviamente non trattate con i terroristi ma tra coloro che – come anche noi occidentali – sono le vittime predestinate della violenza, ovvero popolazioni e società civili.*

Al di là di alcune punte polemiche perfino pittoresche – culminate con la pubblicazione, lo scorso settembre, di un articolo in cui Thomas Friedman annunciava l'avvio delle ostilità fra l'America e la Francia: «non soltanto un alleato irritante. E neppure un semplice rivale geloso», ma un vero e proprio nemico<sup>6</sup> –, lo scontro fra quelle che sempre più appaiono come due anime dell'Occidente fortunatamente non è destinato a fare morti e prigionieri. Le sue conseguenze potrebbero comunque essere molto serie, e non soltanto per i diretti interessati.

Il primo e più immediato limite del marciare divisi riguarda ciò che Europa e Stati Uniti si precludono in termini di obiettivi che potrebbero altrimenti essere raggiunti. Il secondo, che investe un arco di tempo assai più lungo, ha a che fare con le conseguenze

di una dissociazione che potrebbe volgere in antagonismo. La possibilità che l'Europa decida di investire, soprattutto nel settore militare, per arrivare un giorno a bilanciare gli Stati Uniti, per quanto irrealistica nel breve periodo, può comunque innescare sin d'ora una spirale di sospetti e rivalità assai negativa per quell'ordine internazionale che permette, ad esempio, all'economia di mercato globalizzata di funzionare. Una strategia basata sul riequilibrio è certamente subordinata, per l'Europa, all'insuccesso di quella che punta piuttosto a «vincolare» (*binding*) gli Stati Uniti per orientarne in qualche misura i comportamenti<sup>7</sup>. In anarchia però è l'unica possibile: in un mondo senza regole la fiducia non ha spazio. Un ritorno dell'equilibrio di potenza, a scandire l'alternanza fra pace e guerra, potrebbe insomma essere il prodotto perverso e non voluto dell'unilateralismo americano.

Ma riprendiamo il primo punto. Una vera «guerra» al terrorismo, specialmente se ha da essere preventiva in senso proprio, va ben oltre qualsiasi campagna militare, per ambiziosi che siano i suoi orizzonti. L'unica strategia che può produrre gli esiti sperati è, infatti, quella che interviene sulle cause del fenomeno: malgoverno, povertà, cattiva istruzione, senso di rivalsa, scarsa fiducia nei mezzi alternativi alla violenza per far sentire la propria voce. La lotta al terrorismo, per avere successo, deve dunque ricondurre gli strumenti immediatamente repressivi a un più ampio progetto di «prevenzione politica»<sup>8</sup> che, per la durata, gli oneri che impone e le competenze che richiede, va al di là della portata di qualunque singolo paese, perfino il più potente del mondo. E ciò vale specialmente per gli Stati Uniti, che «dalla fine della seconda guerra mondiale [...] non sono stati più capaci di forgiare strumenti civili e militari in una strategia geopolitica coerente»<sup>9</sup> e probabilmente non sarebbero comunque disposti ad applicarla con la costanza necessaria.

Che l'America di ciò sia consapevole è dubbio. Agire di concerto comporta che si ascoltino i compagni di ventura e magari che si dia loro retta in qualche circostanza, mentre gli effetti dell'11 settembre sembrano aver spinto l'amministrazione Bush nella direzione esattamente opposta. La scelta di privilegiare la libertà d'azione non è certo un buon collante per la comunità internazionale. Gli Stati Uniti hanno consapevolmente optato per il ruolo di grande potenza «solitaria» a scapito di quella di leader dell'Occidente<sup>10</sup>

proprio mentre parte dell'Europa, insieme a molti paesi extraeuropei, dimostrava un forte – e addirittura crescente – attaccamento al multilateralismo. Per quanto importanti siano gli obiettivi che questa vera e propria spaccatura preclude, resta dubbio che possa essere sanata. Non è tuttavia misurando la gravità della crisi che potremo trarre qualche conclusione al proposito, quanto indagandone l'origine.

## 5.2. Marziani e venusiani

La diagnosi più infausta discenderebbe ovviamente dalla conclusione che il divorzio è certo perché dipende da fattori, per così dire, strutturali. «Quali sono le ragioni per cui questa volta dovremmo essere particolarmente preoccupati? Di sicuro – risponde Cox – c'è una risposta semplice e ben fondata: la sola cosa che, in fondo, teneva insieme le due regioni dopo la seconda guerra mondiale, era la guerra fredda. Così, scomparso il conflitto fra Est e Ovest, è *inconcepibile* pensare che questi due grandi continenti possano cooperare strettamente in condizioni di anarchia»<sup>11</sup>. Questa tesi, centrata sull'idea che l'esistenza di una minaccia esterna sia indispensabile per garantire la coesione di un gruppo, regge tuttavia soltanto se poniamo che Europa e Stati Uniti non percepiscano ora l'esistenza di un nemico comune. Ma notoriamente il problema non è questo: a dividere sono le strategie per affrontarlo, sono i mezzi e non i fini. La guerra mossa all'Iraq, per dirne uno. L'impegno dell'intera Europa nella lotta al terrorismo e i risultati ottenuti da molti paesi sono stati infatti più volte celebrati dallo stesso presidente Bush in occasioni ufficiali<sup>12</sup>.

All'opposto, una preoccupazione modesta e certamente transitoria discenderebbe dalla convinzione che il problema stia tutto nell'estremismo e nella scarsa diplomazia dell'attuale amministrazione americana. Il problema, in questo caso, prima o poi finirebbe per risolversi da solo.

Solleva una questione che merita attenzione chi attribuisce a Europa e Stati Uniti un atteggiamento nei confronti del mondo profondamente diverso e niente affatto passeggero, per quanto indipendente da fattori strutturali. Questi è Robert Kagan, forse il più noto in Eu-

ropa fra i neoconservatori. È sua la metafora che – riprendendo il titolo di un noto *best-seller* che a questa contrapposizione riconduceva l'incomunicabilità fra i sessi – attribuisce ad americani ed europei rispettivamente una provenienza marziana e venusiana, destinata appunto ad alimentare le incomprensioni (vedi anche par. 4.1).

«È ora di smettere di far finta di credere – scrive Kagan – che gli europei e gli americani vedano lo stesso mondo. Dirò di più: che vivano nello stesso mondo». L'Europa avrebbe infatti abbandonato la logica del potere perché vive in un «paradiso poststorico di pace», mentre gli Stati Uniti «invece restano impigliati nella storia a esercitare il potere in un mondo anarchico, hobbesiano, nel quale le leggi e le regole internazionali sono inaffidabili e la vera sicurezza, la difesa e l'affermazione dell'ordine liberale dipendono ancora dal possesso e dall'uso della forza»<sup>13</sup>. L'Europa può dunque rinunciare al potere mentre gli Stati Uniti no e così «le diversità materiali e ideologiche si rinforzano a vicenda. E insieme producono una tendenza alla differenziazione che potrebbe dimostrarsi impossibile da invertire»<sup>14</sup>.

Ecco perché i potenti – secondo Kagan – vedono il mondo con occhi diversi dai deboli. Avendo gli strumenti per risolvere i problemi<sup>15</sup>, sono meno disposti a tollerare il pericolo e da ciò discende una differenza di percezione che si traduce immediatamente in una diversa cultura strategica. Non stupisce dunque che Europa e America abbiano opinioni assai distanti «su come governare il pianeta, sul ruolo che negli affari internazionali debbono avere le istituzioni e il diritto, su quale sia il giusto equilibrio fra il ricorso alla forza e il ricorso alla diplomazia. La diversità dipende dal divario di potenza»<sup>16</sup>.

La ricetta per una migliore comprensione consisterebbe dunque in uno sforzo, da parte dell'Europa, per dotarsi di un armamento sufficiente a cambiare la sua stessa percezione del mondo. A quel punto l'arena internazionale non ospiterebbe più uno sceriffo e un oste (questo l'assortimento nel *saloon* di Kagan<sup>17</sup>), ma due sceriffi, che, proprio come due galli in un pollaio, sono decisamente troppi. Ecco perché l'idea del bilanciamento spaventa tanto i neoconservatori da aver spinto l'America a mutare la propria politica nei confronti dell'Europa (vedi par. 4.1). Da un pieno appoggio all'integrazione si è passati alla strategia della «disaggregazione», sulla scorta dell'idea che sia meglio avere tanti paesi europei forti piuttosto che un'Europa forte<sup>18</sup>. Un attore (militarmente) potente, è opinione dei neoconservatori, non può che sposare la visione anarchica – come già ha fatto l'A-

merica – perché è quella che più gli conviene, ma in anarchia vige la legge della giungla e il bilanciamento non ha alternative. Non l'avrebbe dunque neppure per l'Europa.

Due obiettivi dell'amministrazione Bush – mantenere il proprio potere «beyond challenge» e liberarsi da ogni vincolo per poter più efficacemente perseguire i propri interessi – sono dunque, nel lungo periodo, vistosamente in conflitto tra loro. L'unica opzione nei confronti dell'Europa, se l'America non riconsidera il valore delle regole internazionali e dunque del multilateralismo, resta quella del *divide et impera*<sup>19</sup>. C'è da chiedersi peraltro quale strategia alternativa a quest'ultima – ovviamente inapplicabile – i neoconservatori giudichino appropriata per affrontare il caso della Cina, l'altro potenziale bilanciatore<sup>20</sup>.

### 5.3. Per interesse, più che per amore?

In realtà, l'interpretazione offerta da Kagan delle prospettive della *partnership* transatlantica, votata all'incomprensione nel presente e forse in futuro a una sostanziale rivalità, è il prodotto di una di quelle semplificazioni care ai neoconservatori, ma che non rendono giustizia al mondo in cui viviamo. Come egli stesso in parte riconosce, «gli europei non sono tutti dello stesso stampo» e così gli americani<sup>21</sup>. Le divisioni sono trasversali tanto in Europa quanto negli Stati Uniti. E tra l'altro, benché vi sia una evidente maggiore propensione a usare la forza da parte dell'America rispetto all'Europa, posizioni radicali come quelle dell'amministrazione Bush – che corrispondono sui vari temi alle più estreme che si ritrovano in America – debbono essere considerate contingenti. Se avesse vinto Gore, che comunque aveva ottenuto circa 540.000 voti più di Bush su un programma assai più «europeo» di quello del suo sfidante<sup>22</sup>, applicheremmo oggi le nostre energie intellettuali a ben altre questioni. A giudicare dalla linea che il candidato democratico Kerry va illustrando sulle varie questioni di politica internazionale, se le prossime elezioni dovessero portare a un cambiamento al vertice della politica americana, le relazioni transatlantiche, c'è da giurarci, diventerebbero rapidamente più amichevoli<sup>23</sup>.

Le due visioni, quella americana e quella cara alla «vecchia» Europa, per quanto diverse, non possono tra l'altro essere considerate antitetiche neppure oggi. Non c'è incompatibilità fra la convinzione che anche l'ultimo segmento delle relazioni sociali possa essere reso più civile e quella che l'ambiente internazionale sia ancora il regno della forza. Gli Stati Uniti operano certo in molte zone che ancora non sono state integrate in quel mondo postmoderno che l'Europa sperimenta, ma quest'ultima ha dalla sua parte quell'«esperienza positiva di *governance* multilaterale» che, non c'è dubbio, alimenta la sua «ambizione al proselitismo»<sup>24</sup>. D'altra parte, se davvero l'America ritenesse di essere destinata – condannata, verrebbe da dire – a restare perennemente «impigliata nella storia», perché darsi tanta pena di democratizzare il mondo? Resterebbe anarchico anche un mondo fatto tutto di stati democratici, se no perché i neoconservatori dovrebbero preoccuparsi di un'Europa unita e forte?

Proviamo dunque a riformulare il problema. Il dissenso fra Europa e Stati Uniti è certamente alimentato oggi da una percezione del pericolo, da parte americana, che rende l'efficacia operativa il primo pensiero dell'amministrazione Bush. Quest'ultima ricerca una condizione di sicurezza – vicina all'invulnerabilità – che nessun potere, per quanto grande, potrà, peraltro, mai più assicurarle. Investimenti nel settore militare ampliano comunque le disparità di potenza, queste alimentano l'unilateralismo che si traduce, a sua volta, in una concezione dell'ordine di tipo egemonico, imperiale. Tutto ciò gioca evidentemente contro la *partnership* transatlantica.

Ma esistono anche incentivi ad andare nella direzione opposta: benché la sicurezza domini ormai l'agenda politica globale, la vita della comunità internazionale – quella quotidiana – è fatta pure d'altro. L'economia, per esempio. E tutti quei problemi che rientrano in una concezione allargata di sicurezza: dalla diffusione delle malattie contagiose alla crisi ecologica. Ciò richiede un approccio di tipo multilaterale e neppure l'America «the powerful» può ignorarlo (vedi per le questioni economiche par. 1.3 sugli Stati Uniti e par. 3.2 sull'Europa). La stessa proiezione del potere americano in alcune aree strategiche per la sicurezza del mondo intero, come il Grande Medio Oriente o l'Asia centrale, di fatto necessita dell'intermediazione di Nato e Unione Europea<sup>25</sup>. Ma veniamo alla guerra al terrorismo. Quella vera richiede la cooperazione dell'intera comunità internazionale. Se questa è fondamentale per dare la caccia ai

terroristi, è assolutamente inevitabile per intervenire sul terreno di coltura del fenomeno. In entrambi i casi il potere militare ha ben scarso peso. Il fattore cruciale è piuttosto la condivisione degli obiettivi, che comprendono anche i mezzi che dovrebbero consentire di raggiungerli.

Certo una naturale armonia su questo aspetto aiuterebbe. Ma, come è stato notato, non avere un punto di vista comune è un problema solo in parte. Ciò che conta è, in realtà, sapere di averne bisogno<sup>26</sup>. Se la priorità diventa coordinarsi, il modo lo si trova. E non c'è dubbio che ha da essere un modo nuovo.

Madeleine Albright viene qualche volta presentata come un'antesignana del neoconservatorismo imperante per aver detto dell'America che è «la nazione indispensabile». In realtà ciò è molto diverso dall'affermare che sia anche sufficiente, come sembra sostenere l'attuale amministrazione americana. E, infatti, non lo è. Osserva Andrew Moravcsik, sfiorando il paradosso, che

vincere la pace [un aspetto fondamentale dei cambiamenti di regime] è molto più difficile che vincere la guerra. L'intervento costa poco nell'immediato, ma il prezzo sale con l'andar del tempo. E quando si arriva agli strumenti essenziali per evitare il caos o il pantano alla fine dei combattimenti – il commercio, gli aiuti, il *peacekeeping*, il monitoraggio internazionale e la legittimazione multilaterale – l'Europa rimane indispensabile. In questo senso, il mondo unipolare si rivela dopotutto bipolare<sup>27</sup>.

Un bipolarismo non tanto di potere, quanto di visioni e abilità.

La chiave della nuova alleanza transatlantica, che la rende appetibile e remunerativa per entrambi i partner – ma soprattutto per l'America, la più riluttante a rinunciare alla propria libertà – è dunque la complementarità. Sfruttare la capacità dell'America di fare la guerra e quella dell'Europa di fare la pace<sup>28</sup> per raggiungere fini che entrambi giudicano rilevanti (vedi anche par. 3.3): primo fra tutti sventare le nuove minacce alla sicurezza dell'umanità. Naturalmente l'America deve accettare di negoziare con l'Europa l'impiego della propria forza militare – che potrebbe voler dire rivedere la strategia della guerra preventiva – e l'Europa non deve sottrarsi agli oneri di una collaborazione che ha da essere fra pari, seppure diversi fra loro.

Ciò significa evitare la trappola costituita dall'equazione: un'Europa più forte è un'Europa più armata.

Di fatto, le proposte di rimilitarizzare l'Europa – scrive Moravcsik – sono futili, perché si basano sull'assunto che la potenza militare sia lo strumento predominante del potere a livello interstatale. Ma la dottrina neoconservatrice è una ben povera guida al mondo attuale, oltre a essere nettamente in contrasto con i valori che la maggior parte degli europei professano. Un miglior approccio alla ricostruzione della relazione transatlantica consisterebbe nel concepirla in termini di vantaggio comparato, riconoscendo che ciò che entrambi i partner fanno è essenziale e complementare. L'Europa potrà anche possedere una forza militare più modesta di quella americana, ma in quasi tutte le altre sfere dell'influenza globale è più forte<sup>29</sup>.

### **La Politica Estera e di Sicurezza Comune**

1993. *Entra in vigore il Trattato di Maastricht, che prevede l'istituzione della Politica Estera e di Sicurezza Comune come secondo pilastro dell'Unione Europea.*

1999. *Il Trattato di Amsterdam prevede l'istituzione di un Alto Rappresentante per la Pesc nella persona del segretario generale del consiglio dei ministri, attualmente si tratta di Javier Solana.*

*Al Consiglio Europeo di Colonia vengono inserite nell'ambito della Pesc le missioni di Petersberg sulla gestione delle crisi.*

2003. *Il Trattato di Nizza aumenta il numero di settori in cui si decide a maggioranza qualificata, e crea la Pesd (Politica Europea della Sicurezza e della Difesa) in seno alla Pesc. Partono le prime missioni militari e di polizia europee in Macedonia, in Bosnia-Erzegovina e in Congo.*

*Il Progetto di Trattato costituzionale redatto dalla Convenzione europea prevede l'istituzione di un ministro degli affari esteri dell'Unione. Nel corso della Conferenza intergovernativa di dicembre si discute sulla creazione di un nucleo di difesa europea all'interno della Nato.*

L'Europa deve dunque essere pronta ad assumersi nuove responsabilità nel campo della sicurezza globale, ma ha il diritto e il dovere di farlo a modo suo (vedi qui a lato il riquadro che, per memoria, riassume lo stato attuale delle decisioni comunitarie in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa). La «dottrina Solana» indica le linee da seguire: «dobbiamo sviluppare una cultura strategica che favorisca interventi precoci, rapidi e se necessario vigorosi, facendo ricorso a capacità sia militari sia civili» perché «la migliore protezione possibile per la nostra sicurezza è un mondo composto da stati democratici e ben governati. Diffondere il buongoverno, lottare contro la corruzione e l'abuso di potere, instaurare lo stato di diritto e proteggere i diritti dell'uomo sono i modi migliori per rafforzare l'ordine internazionale»<sup>30</sup>.

I leader europei e il presidente della Commissione Prodi che marcano insieme dopo l'attentato di Madrid lanciano un segnale chiaro. Il terrorismo è un problema dell'Europa unita come dell'America. Una «nuova *partnership* transatlantica» permetterebbe, a breve, di affrontarlo con maggiore efficacia, e nel lungo periodo eviterebbe il riprodursi della pericolosissima logica del bilanciamento: ciò infatti sarebbe sventato dalla percezione, soprattutto nei potenziali bilanciatori, del potere americano come benevolo, benefico e anche legittimo<sup>31</sup>.

Come scrive Pierre Hassner, «la scelta [che tocca agli Stati Uniti] è fra un tentativo di governo globale americano di tipo autoritario temperato dalla tipica resistenza che si riscontra in un ambiente anarchico, e un'egemonia mitigata dalle norme, dalla concertazione e dal consenso. Ciò che è accaduto l'11 settembre non ha cambiato i termini di questa scelta, li ha solo resi più chiari e urgenti»<sup>32</sup>.

<sup>1</sup> A riguardare i giornali dei giorni convulsi che seguirono l'attentato non si contano le interviste a Huntington al quale, con un misto di preoccupazione e attesa, si chiedeva l'interpretazione autentica del suo stesso pensiero.

<sup>2</sup> Cox, M.E., *Le relazioni transatlantiche dall'11 settembre alla crisi irachena*, Laboratorio di Politica Globale del Centro Einaudi, Torino 2004. La sua fonte cita almeno otto libri principali, pubblicati tra il 1962 e il 1992, che contengono nel titolo i termini «crisi», «tramonto», «fine», «tensioni» o «in difficoltà».

<sup>3</sup> Asmus, R.D., «Rebuilding the Atlantic Alliance», *Foreign Affairs*, September/October 2003, p. 20.

<sup>4</sup> Scrive Barber: «In nome della logica dell'autodifesa anticipata, la strategia della guerra preventiva si affida a previsioni di lungo periodo e presunte concatenazio-

ni di eventi di gran lunga meno certe di quelle cui fa appello la logica dell'autodifesa immediata», Barber, B.R. *Fear's Empire. War, Terrorism, and Democracy*, Norton, New York 2003, p. 81; tr. it. di prossima pubblicazione, Einaudi, Torino 2004.

<sup>5</sup> Quanto effimere (e perciò stesso inadeguate) siano tuttavia le alleanze «di chi ci sta» lo dimostra il cambiamento di linea della Spagna annunciato dal neo-premier Zapatero. Se le Nazioni Unite non assumeranno la responsabilità delle operazioni in Iraq, la Spagna ritirerà le proprie truppe entro il 30 giugno 2004. Un'eventualità che preoccupa gli Stati Uniti per ragioni di «immagine» più che di sostanza, ma non per questo secondarie. Cfr. Rampoldi, G., «La rivolta del fedele alleato, più Europa, meno Usa», *la Repubblica*, 16 marzo 2004, p. 1.

<sup>6</sup> Friedman, T.L., «Our War with France», *New York Times*, 18 September 2003.

<sup>7</sup> Ciò al di là delle dichiarazioni in senso contrario e per due ragioni almeno: i costi vivi che il continente dovrebbe sopportare e l'opposizione delle opinioni pubbliche.

<sup>8</sup> Asmus, R.D., Pollack, K.N., «The New Transatlantic Project», *Policy Review*, 115, October/November 2002.

<sup>9</sup> Moravcsik, A., «Striking a New Transatlantic Bargain», *Foreign Affairs*, July/August 2003, p. 85.

<sup>10</sup> Cfr. Parsi, V.E., *L'alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti oltre l'Iraq*, Edizioni Egea per l'Università Bocconi, Milano 2003, p. 165. La scelta di non coinvolgere la Nato, che pure lo chiedeva, nella campagna afghana per non creare un precedente di multilateralizzazione è un segno molto evidente di questa inclinazione, e anche della scarsa lungimiranza dello staff di Bush. Vi sono tuttavia anche decisioni di segno diverso: il piano per il Grande Medio Oriente che gli Stati Uniti si apprestano a lanciare ha un diverso respiro e, proprio per questo, implica uno sforzo multilaterale. In questo caso, fra l'altro, l'internazionalizzazione prodotta dalla cooperazione dei volenterosi non sarebbe sufficiente. Soltanto la comunità internazionale può legittimare un'azione tanto significativa, anche per la lettura restrittiva del principio di sovranità che implica.

<sup>11</sup> Cox, M.E., *op. cit.*, p. 13, il corsivo è aggiunto.

<sup>12</sup> Certo colpisce la notizia dell'annullamento in Germania della sentenza di condanna a Mounir el Motassadeq, presunto complice delle stragi dell'11 settembre, perché nel dibattito non si sarebbe tenuto conto di una testimonianza a lui favorevole, mentre dei «fuorilegge» detenuti a Guantánamo e degli eventuali processi a loro carico non si sa praticamente nulla. Cfr. «11 settembre, condanna annullata», *la Repubblica*, 5 marzo 2004, p. 9.

<sup>13</sup> Kagan, R., *Of Paradise and Power*, 2003, tr. it. *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Mondadori, Milano 2003, p. 3.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>15</sup> E questa potrebbe essere una buona spiegazione della loro impazienza e della ragione per la quale rifiutano quelli che non hanno una soluzione definitiva ma vanno gestiti, come le varie componenti della crisi ecologica.

<sup>16</sup> Kagan, R., *op. cit.*, p. 41. «Proprio perché sono relativamente deboli – continua –, gli europei hanno tutto l'interesse a svalutare, e in ultima analisi estirpare, le leggi brutali di un mondo anarchico, hobbesiano nel quale la forza costituisce il fattore fondamentale per la sicurezza e il successo di una nazione».

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>18</sup> Cfr. «Divide and fall», *The Economist*, 25 October 2003, p. 14. Ha avuto una qualche eco in Europa il fatto che la rivista dei neoconservatori, *The Weekly Standard*, diretta da William Kristol, nel settembre 2003 abbia titolato in copertina «Against United Europe».

<sup>19</sup> Così *The Economist*, «Divide and rule? The United States has unfamiliar doubts about the merit of European integration», 26 April 2003, p. 25. Quando la dottrina neoconservatrice non aveva ancora prodotto i suoi effetti – dividendo i vecchi amici e instillando la preoccupazione del *balancing* nella *leadership* americana – il rafforzamento dell'Europa era visto naturalmente con estremo favore in un'ottica di «burden sharing». Va detto d'altro canto che soltanto di recente, alla fine degli anni Novanta, il processo di integrazione europea ha cominciato a toccare aree più sensibili, rispetto all'economia, come la difesa comune e la costituzione di un vero e proprio esercito europeo (vedi riquadro a p. 116). Come scrive *The Economist*, con la nuova linea americana si sentirà sempre meno di frequente la famosa lamentela di Kissinger di non avere un numero di telefono per chiamare l'Europa. Perfino una maggiore integrazione nella politica estera è vista con sfavore perché rende più difficile la strategia del «cherry picking». Sulla politica estera, di sicurezza e di difesa europea si veda il recentissimo lavoro di Marco Clementi, *L'Europa e il mondo*, il Mulino, Bologna 2004.

<sup>20</sup> Il rischio che si scivoli nel bilanciamento, che dipende certo anche dalla consapevolezza delle preoccupazioni suscitate dall'attuale politica americana, è avvertito pure dai realisti, specialmente coloro che abbracciano la variante offensiva di questa dottrina, cfr. Mearsheimer, J., *The Tragedy of Great Power Politics*, 2001, tr. it. *La logica di potenza*, Edizioni Egea per l'Università Bocconi, Milano 2003.

<sup>21</sup> Kagan, R., *op. cit.*, p. 6.

<sup>22</sup> Sia che si consideri il programma elettorale di Bush, che proponeva essenzialmente il disimpegno e una concezione assai restrittiva dell'interesse nazionale, che quello successivamente adottato per effetto dell'11 settembre. Gordon, P.H., «Bridging the Atlantic Divide», *Foreign Affairs*, January/February 2003, p. 76. Per quanto riguarda poi gli atteggiamenti dell'opinione pubblica, nel settembre 2002 un sondaggio d'opinione registrava un 61 per cento degli intervistati a favore di un approccio multilaterale alla politica estera. «Persino sull'uso della forza gli europei erano poi almeno in linea di principio altrettanto disposti degli americani a usarla per rafforzare il diritto internazionale (80 a 76 per cento), aiutare un popolo alla fame (88 a 81 per cento), liberare degli ostaggi (88 a 81 per cento), distruggere un campo di addestramento dei terroristi (75 a 92 per cento)». Può darsi che i gruppi dirigenti vivano in due mondi diversi, conclude l'autore, ma ciò non si applica alle rispettive società, *ibid.*, p. 77.

<sup>23</sup> Cfr. «Europe's candidate for president», *The Economist*, 6 March 2004, p. 31.

<sup>24</sup> Kagan, R., *op. cit.*, p. 66.

<sup>25</sup> Cfr. Asmus, R.D., *op. cit.*, pp. 24-26.

<sup>26</sup> Cfr. *ibid.*, p. 30.

<sup>27</sup> Moravcsik, A., *op. cit.*, p. 74.

<sup>28</sup> L'Europa ha più *peacekeepers* in giro per il mondo, offre più aiuti ai paesi in difficoltà e ha più di tre volte i diplomatici degli Stati Uniti, tre indicatori senz'altro

suggestivi di questa diversa propensione, cfr. Bonanni, A., «La *Strategia per la nuova Europa*. Rafforziamo la nostra difesa», *la Repubblica*, 20 giugno 2003, p. 9.

<sup>29</sup> Moravcsik, A., *op. cit.*, p. 84.

<sup>30</sup> Bonanni, A., *op. cit.*

<sup>31</sup> Cfr. Parsi, V.E., *op. cit.*, pp. 42-43.

<sup>32</sup> Hassner, P., «Friendly Questions to America the Powerful», *The National Interest*, 31, n. 1, fall 2002. Dello stesso autore, «The United States: the empire of force or the force of empire?», *Chaillot Papers*, Institute for Security Studies, September 2002.

*Parte terza*

*L'Italia,  
il paese con una marcia in meno*



## 6. Il rischio di restare indietro

### 6.1. L'Italia di fronte al problema del declino

Da oltre dieci anni, pressoché tutti gli indicatori dell'economia italiana mettono in evidenza un andamento assai poco dinamico che la spinge, in maniera quasi impercettibile ma ininterrotta, verso la marginalità nel sistema economico mondiale. È quasi un lentissimo affondare – un «bradismo negativo», come l'ha definito il governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio<sup>1</sup> – che caratterizza il confronto tra i dati produttivi italiani e quelli europei e mondiali lungo l'ultimo decennio del ventesimo secolo e i primi anni del ventunesimo. Si tratta di debolezze italiane già segnalate e analizzate in precedenti edizioni di questo *Rapporto*<sup>2</sup>; tuttavia, all'evoluzione in negativo dei grandi aggregati, che avviene in tempi relativamente lunghi, si accompagna una serie più recente di sviluppi non favorevoli sul piano aziendale e settoriale, con crisi ampie e pronunciate, accentuatesi nel corso del 2003 e nei primi mesi del 2004.

Si può datare la prima presa di coscienza «ufficiale» del problema del ritardo, o declino, italiano al settembre-ottobre 1999. Si espressiono allora in proposito tre autorevoli voci, due pubbliche e una privata: il 23 settembre, durante una visita all'Aquila, il presidente della Repubblica, Carlo Azeglio Ciampi – ossia proprio l'artefice dell'«ag-gancio» all'Europa di Maastricht – dichiarò che l'Italia stava perdendo

terreno in maniera preoccupante rispetto agli altri paesi europei. Ciampi prendeva così nettamente le distanze dalle frettolose spiegazioni congiunturali, allora correnti, dei non brillanti risultati economici. Pochi giorni più tardi, il 6 ottobre, il ministro del Tesoro Giuliano Amato, illustrando in Senato il progetto di legge finanziaria, usò per la prima volta il termine «declino» per descrivere i rischi di fronte al paese. Del resto, già il 4 settembre, in una relazione a un convegno, il presidente onorario della Fiat, Giovanni Agnelli, aveva denunciato la perdita di competitività dell'Italia.

Questi interventi possono, nel loro complesso, essere interpretati come tentativi di aprire una discussione, per molti versi sgradita: era, infatti, diffusa e coltivata l'illusione che, con lo sforzo per abbattere il deficit pubblico ed entrare nell'Unione Monetaria Europea, l'economia del paese si fosse assestata e non avesse più problemi a tenere la rotta del resto dell'Europa. La scarsa popolarità dell'argomento fece sì che, pur continuando l'Italia ad accumulare ritardi di crescita sull'Europa e, più in generale, sui paesi avanzati, lo spettro del declino venisse facilmente esorcizzato (non erano molto lontani, del resto, i tempi in cui chiunque avanzasse dubbi sull'eccellenza dell'economia italiana veniva tacciato di «sfascismo»).

Per un'analisi sistematica di questi ritardi fu quindi necessario attendere le *Considerazioni finali* del governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, del 31 maggio 2001. Fazio sostenne che «la perdita di competitività [dell'Italia] [...] è riconducibile alla tipologia e qualità dei prodotti; più in generale alla inadeguata rispondenza dell'offerta alla composizione della domanda». Alla base di simili inadeguatezze si trovavano, secondo il governatore, tre cause differenti: la «limitata presenza del nostro sistema nella produzione dei beni ad alta tecnologia», l'indebolimento della «correlazione tra grado di istruzione e mansioni offerte dalle imprese», la riduzione della «possibilità di sviluppare il capitale umano nello svolgimento dell'attività lavorativa».

Il governatore attribuiva poi con decisione alle imprese il compito di «rispondere con una spinta innovativa» alle opportunità offerte dalle tecnologie avanzate, considerando che ciò era consentito dall'elevato livello dei profitti. Era possibile scorgere in questo documento una critica, neppure troppo velata, al modo di operare delle imprese; su queste linee, Fazio si espresse pubblicamente in varie occasioni successive. Gli industriali, dal canto loro, riconoscevano il ritardo italiano ma ne attribuivano variamente le cause a carenze del

sistema pubblico e in particolare alla rigidità del mercato del lavoro (di qui ha origine la campagna della Confindustria per l'abolizione o la riforma, dal valore più simbolico che pratico, dell'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori), al sistema dell'istruzione, alla carenza di infrastrutture<sup>3</sup>.

Tale posizione fu espressa e argomentata con forza nell'importante convegno organizzato dalla Confindustria a Parma nell'aprile 2002. In un documento presentato in quell'occasione<sup>4</sup>, la Confindustria analizzava i problemi di «sistema» (trasporti, istruzione, ricerca e simili) applicando ai confronti tra paesi la tecnica del *benchmarking*, solitamente riservata ai confronti tra imprese. Ne emergevano un quadro di forte ritardo dell'Italia nella crescita di quasi tutti gli indicatori esaminati e una richiesta di liberalizzazione e riduzione fiscale, di meccanismi economici più «flessibili».

Neppure questo documento riuscì a «scuotere» il paese, forse perché la scelta degli indicatori sembrava in qualche modo assolvere gli imprenditori e perché gli effetti del rallentamento italiano giungevano abbastanza attutiti alle famiglie. La vera «scossa» fu rappresentata dalla crisi della Fiat, emersa con le dimissioni dell'amministratore delegato, Paolo Cantarella, nel giugno 2002, delineatasi con maggiore precisione nell'autunno e culminata nel febbraio 2003 con le dimissioni del presidente Paolo Fresco, sostituito da Umberto Agnelli. Una specifica e non facilmente definibile forma di debolezza, a cavallo tra la dimensione finanziaria e quella tecnologico-organizzativa, aveva colpito il primo gruppo industriale italiano in modo tale da porlo in seria difficoltà.

Gli effetti immediati della crisi furono superati con la vendita di numerose partecipazioni, un prestito bancario, un aumento di capitale e la presentazione, a fine giugno 2003, di un piano di rilancio da parte del nuovo amministratore delegato, Giuseppe Morchio. Con questo piano venne, inoltre, favorevolmente risolto il problema dello stabilimento di Termini Imerese che, per quanto secondario nel quadro complessivo delle difficoltà del gruppo automobilistico, era diventato, per i media e per l'opinione pubblica, quasi il simbolo della crisi e che venne mantenuto in attività dopo una pausa di qualche mese. Il caso Fiat, pur con tutta la sua gravità, venne quindi metabolizzato come un episodio puntuale e, all'inizio dell'estate 2003, presentando il Documento di programmazione economica e finanziaria, il ministro dell'Economia, Giulio Tremonti, parlò di «momento diffici-

le», ma negò che si potesse parlare di declino, in quanto «questo è un fenomeno complesso che si sviluppa nell'arco di decenni»<sup>5</sup>.

Lo stemperarsi dell'emergenza della Fiat ricacciò ancora una volta il dibattito sul declino in posizione secondaria, rispetto ad altri temi di più pressante attualità politica, pur se difficoltà si avvertivano anche in altri comparti economici, in particolare nei distretti industriali le cui esportazioni stavano soffrendo fortemente, a livello mondiale, per la concorrenza dei paesi orientali e soprattutto per quella cinese. I produttori orientali ottenevano, infatti, cospicui vantaggi competitivi dall'ancoraggio delle loro monete al dollaro, in forte calo rispetto all'euro (vedi par. 1.2). Le ragioni di questo disagio vennero affrontate in maniera prevalentemente emotiva, con proposte non articolate e velleitarie, come quella di speciali barriere tariffarie contro la concorrenza cinese – una materia in cui la competenza è esclusivamente delle autorità dell'Unione Europea – o la recriminazione per gli effetti inflazionistici dell'introduzione dell'euro, in parte attribuibili alle rigidità del sistema distributivo italiano (vedi riquadro alle pp. 149-151).

La pressione degli industriali per sostanziali innovazioni, soprattutto nel campo delle pensioni e del lavoro, otteneva una risposta parziale a livello legislativo. Il 5 febbraio 2003, il Parlamento approvò definitivamente la riforma del mercato del lavoro – la cosiddetta «riforma Biagi» – con la liberalizzazione del collocamento, nuove regole sulle collaborazioni e nuove forme contrattuali (vedi riquadro), anche se per il decreto che la rendeva operativa fu necessario attendere fino al 2 agosto e l'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori non venne, in ogni caso, toccato. Il 26 marzo venne approvata la riforma fiscale, con la riduzione delle aliquote dell'Irpef da 5 a 2: la sua entrata in vigore doveva, peraltro, avvenire con gradualità, entro il 2006. La riforma delle pensioni era invece ancora oggetto di dibattito e di forte contrasto tra il governo e le organizzazioni sindacali; fu solo nel febbraio 2004 che il governo presentò la sua proposta definitiva, accolta dal sindacato con vivaci reazioni negative e con la proclamazione di uno sciopero generale.

Occorre attendere l'autunno-inverno 2003 perché il discorso sulle debolezze strutturali italiane riprenda vigore, e anche questa volta ciò avviene sotto la spinta di fatti esterni. Il 29 settembre, un inconveniente tecnico, probabilmente fortuito, determinò l'interruzione dell'erogazione di energia elettrica in tutto il paese per un periodo variante tra poche ore e un'intera giornata. Una delle carenze strutturali italia-

### **Riforma Biagi, due scommesse per l'innovazione**

*Sono occorsi ben quattordici mesi di discussione in Parlamento e lo stralcio della contestata riforma dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori, ma, alla fine, la legge n. 30/2003 approvata il 5 febbraio ha delegato il governo a emanare decreti legislativi contenenti misure di riforma del mercato del lavoro: il decreto n. 276 è stato in effetti emanato il 10 settembre ed è entrato in vigore il 24 ottobre 2003.*

*Le nuove norme intendono ovviare alle carenze strutturali del sistema occupazionale italiano, evidenti specie a confronto con il resto d'Europa:*

- in Italia lavora regolarmente solo un cittadino su due tra i 15 e i 65 anni e solo il 42 per cento delle donne;*
- il tasso di occupazione non supera la soglia del 55,4 per cento (la media europea si attesta sul 63,9, superando nei paesi più evoluti il tetto del 70 per cento);*
- il mercato del lavoro italiano registra il più alto differenziale territoriale in termini di occupazione;*
- la partecipazione alle attività educative e formative dei giovani risulta di oltre 6 punti inferiore alla media europea, mentre i tassi di disoccupazione giovanile e di disoccupazione di lungo periodo sono tra i più alti in Europa;*
- la dimensione del lavoro nero e irregolare è di due o tre volte superiore alla media degli altri paesi;*
- regolazioni ormai obsolete e farraginose non consentono di utilizzare adeguatamente strumenti contrattuali che altrove hanno dato prova di offrire concrete occasioni di lavoro;*
- marcata è la contrapposizione tra il gruppo di lavoratori protetti da tutele forti e i gruppi per i quali le tutele predisposte si presentano moderate, deboli o addirittura inesistenti.*

*Gli obiettivi perseguiti dalla riforma, ispirati alle indicazioni delineate a livello comunitario nell'ambito della «Strategia europea per l'occupazione», sono plurimi:*

1. *creare un mercato del lavoro trasparente ed efficiente, che consenta l'incremento delle occasioni di lavoro e garantisca a tutti un equo accesso e un'occupazione regolare;*
2. *contrastare i fattori di debolezza strutturale dell'economia italiana (disoccupazione giovanile e di lunga durata, concentrata nel Mezzogiorno);*
3. *introdurre forme di flessibilità regolata e contrattata, in grado di soddisfare le esigenze imprenditoriali senza pregiudicare le tutele del lavoro;*
4. *introdurre nuove tipologie contrattuali per adeguare l'organizzazione del lavoro alle mutate realtà economiche;*
5. *perseguire politiche sociali e del lavoro più efficaci; rafforzare il ruolo delle organizzazioni di tutela e rappresentanza, per la co-gestione di attività utili.*

*Le scommesse della riforma sono due: liberalizzare il collocamento e introdurre nuove tipologie contrattuali.*

*Nella prima direzione la legge prevede un regime concorrenziale fra pubblico e privato, favorendo la diffusione di operatori polifunzionali che si occupino della mediazione e intermediazione tra domanda e offerta di lavoro. Le agenzie private possono esercitare detta attività previa autorizzazione ministeriale (o regionale, per quelle operanti in ambito locale) e iscrizione in apposito albo istituito presso il ministero del Welfare. Le agenzie di lavoro interinale, inoltre, possono estendere il proprio oggetto sociale sino al collocamento dei lavoratori a tempo indeterminato; viene confermato il coinvolgimento di università pubbliche e private, comuni, camere di commercio, scuole secondarie, associazioni imprenditoriali. Per completare il disegno, la legge 30/2003 abroga la legge n. 1369/1960, che vietava ogni forma di somministrazione del lavoro, consentendo, in presenza di individuate ragioni tecniche, produttive od organizzative, la fornitura di manodopera da parte di un soggetto somministratore a favore di un utilizzatore. La legge, infine, ridefinisce gli istituti del comando e del distacco; introduce i principi di solidarietà tra fornitore e utilizzatore nei con-*

*fronti dei creditori del lavoratore e di non discriminazione tra il lavoratore assunto con contratto di somministrazione e dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice; fissa una serie di indici e criteri per distinguere tra interposizione illecita e appalto genuino di manodopera.*

*Nella seconda direzione, la legge contempla la definizione e la regolazione di nuove tipologie contrattuali:*

- job on call (o contratto a chiamata, per cui il lavoratore offre la disponibilità a svolgere prestazioni lavorative intermitteni previste dai contratti collettivi nazionali o da apposito decreto ministeriale);*
- job sharing (forma di lavoro a tempo parziale che prevede lo svolgimento delle prestazioni in condivisione da parte di due lavoratori, obbligati in solido);*
- staff leasing (per consentire alle imprese l'utilizzo di lavoratori «in affitto», anche a tempo indeterminato, da agenzie specializzate, che rimangono titolari del contratto di lavoro).*

*La nuova regolazione ha superato, se non travolto, principi consolidati, portando a compimento il disegno delineato nel «Pacchetto Treu» (legge 24 giugno 1997, n. 196) e creando le condizioni per un'effettiva flessibilità. Un passo significativo, dunque, è stato compiuto: è indubbio, tuttavia, che la riforma, in sede di applicazione pratica, dipenderà da altre azioni riguardanti gli investimenti pubblici, la leva fiscale, la disciplina del lavoro nella pubblica amministrazione, la soluzione delle problematiche connesse al ricorso agli ammortizzatori sociali.*

ne più frequentemente denunciate, ossia la fragilità del sistema elettrico, legata alla mancata costruzione di nuove centrali e a una capacità produttiva nettamente al di sotto dei livelli prudenziali, veniva così duramente e tangibilmente sperimentata da tutti gli italiani.

Un altro grave problema strutturale, riguardante, questa volta, un circuito immateriale come quello finanziario, emergeva nel corso dell'anno con una serie di fatti traumatici a livello giudiziario: la crisi

della Cirio, concretatasi nella messa in liquidazione della società nell'agosto 2003, quella di alcune società quotate operanti nel settore della «nuova economia» e soprattutto la crisi della Parmalat, di ben altra portata finanziaria. Quest'ultima poneva in evidenza, in modo particolare, la non trasparenza dei dati aziendali, la debolezza del sistema dei controlli e le difficoltà del circuito credito-risparmio, e chiamava in causa la moralità stessa di una parte del mondo imprenditoriale. Il *XXI Rapporto Bnl/Centro Einaudi sul risparmio e sui risparmiatori in Italia*, del resto, aveva denunciato, nel dicembre 2003, una situazione di «luci e ombre» nelle relazioni tra i risparmiatori e le banche, che pure avevano rappresentato uno dei punti di forza della situazione italiana ai tempi dei grandi disavanzi pubblici<sup>6</sup>.

Il problema del declino non poteva più essere esorcizzato. Il presidente Ciampi ritenne di affrontarlo apertamente il 4 dicembre, nel discorso conclusivo per la consegna dei premi Leonardo, in cui mise in guardia contro la «retorica» del declino, senza negarne l'esistenza. Anche nel discorso di Ciampi, come in quello di Fazio di oltre due anni prima, si possono scorgere, con l'esortazione allo «spirito imprenditoriale», alla «volontà di reagire», a una «creatività che non può essere improvvisazione», inviti impliciti – da collocare nel clima, divenuto burrascoso, della finanza italiana – a una diversa e più incisiva azione imprenditoriale. Il passaggio all'azione concreta presentava, però, una serie di difficoltà, essendo il quadro politico largamente dominato dal breve periodo, mentre i problemi strutturali hanno bisogno non solo di visioni larghe ma anche di tempi lunghi e non possono certo esaurirsi nelle drammatizzazioni dei media.

Nel frattempo la sensazione di declino si accentuava con l'inspirarsi delle crisi Cirio e Parmalat. A fine febbraio 2004 giunse, inoltre, a un punto di svolta la crisi industriale dell'Alitalia, con le dimissioni dell'amministratore delegato Francesco Mengozzi e la sua sostituzione con il direttore generale Marco Zanichelli, mentre le esportazioni mostravano diffuse flessioni. Ormai irrilevanti sul piano della tenuta della moneta dopo l'introduzione dell'euro, esse segnalavano ugualmente difficoltà crescenti sul piano della competitività; si aggiunga che, il 26 febbraio, una serie di perquisizioni coordinate della Guardia di Finanza, con sequestro di documenti, nelle sedi delle società calcistiche di serie A e di serie B, spostò i riflettori della cronaca sulle gravi debolezze finanziarie di un settore economico, come quello sportivo, molto particolare e di non piccola importanza nell'economia italiana.

Un accavallarsi di sviluppi tumultuosi, quindi, un orizzonte confuso sul quale si svolge, come ha brillantemente scritto un giornalista italiano, «un dibattito pubblico reso cieco dalla propria ferocia»<sup>7</sup> e pertanto, si può ulteriormente notare, denso di prese di posizione sommarie e truculente, accanto a quelle, sopra citate, caratterizzate da un alto profilo.

Occorre, prima di tutto, smettere la «ferocia», utilizzare, finché possibile, gli strumenti della misura e della diagnosi, analizzare a mente fredda la portata effettiva e le caratteristiche dei fenomeni dell'indebolimento economico italiano nei confronti degli altri paesi avanzati, evitare terapie affrettate. Nelle pagine che seguono ci si avventura lungo questa strada diagnostica: si scoprirà così che il concetto di «declino», pur traducendosi in misurazioni i cui contorni si rivelano talora imprecisi e sfuggenti, risulta però confermato e rafforzato da importanti evidenze empiriche di tipo qualitativo.

## **6.2. Alcune ragioni di una crescita avvizzita**

### *La «forbice» con gli altri paesi ricchi*

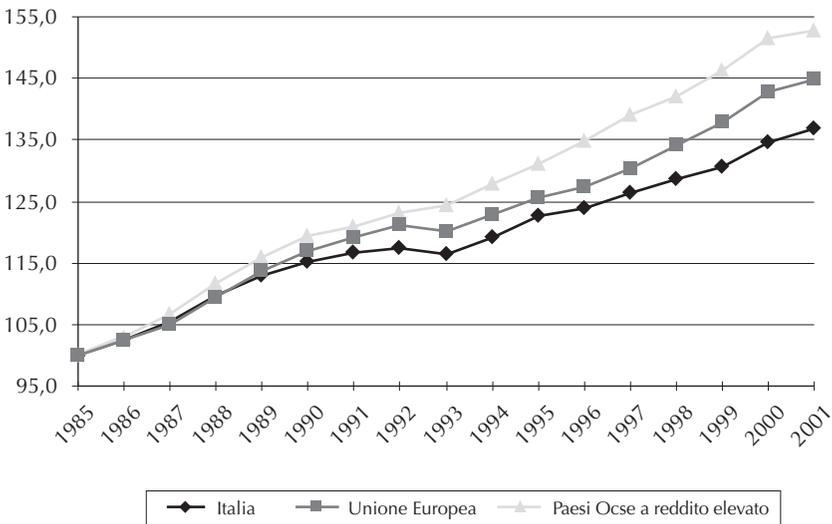
Per cogliere bene la natura di un fenomeno dai tempi lunghi, e dai caratteri non sempre determinabili con precisione, occorre naturalmente estendere all'indietro l'osservazione a un orizzonte ampio, ad anni non sospetti di declino. Nel cercare di definire tempi e caratteristiche dell'eventuale declino italiano è quindi sembrato ragionevole fissare il punto di partenza alla metà degli anni Ottanta, quando, pur in presenza di un forte fenomeno inflazionistico, l'Italia teneva agevolmente il passo medio della crescita reale dei paesi avanzati e i suoi imprenditori, lodati per l'energia, lo spirito d'iniziativa e la creatività, ottenevano l'onore della copertina sulle grandi riviste internazionali di attualità economica (si vedrà nel cap. 7 come, guardando alla dimensione giuridico-istituzionale del ritardo italiano e tornando più indietro nel tempo, si giunga a conclusioni non molto dissimili da quelle qui avanzate).

È altresì parso opportuno far uso del prodotto interno lordo, ossia del più classico degli indicatori macroeconomici, pur nella consapevolezza dei suoi limiti e delle sue imprecisioni. Per un'agevole comparabilità internazionale, il prodotto interno lordo è stato esami-

nato ai valori costanti attualmente in uso per le serie di dati macroeconomici delle organizzazioni internazionali, pur con le note cautele che riguardano questi confronti<sup>8</sup>. Sulla base di queste premesse si è costruita la figura 6.1, un «confronto a tre» fra Italia, paesi dell'Ocse a reddito elevato e Unione Europea (Ue): si sono posti come base, e quindi pari a 100, i valori del prodotto interno lordo di questi tre aggregati statistici nell'anno 1985 e si è estesa l'osservazione fino agli ultimi dati disponibili.

La storia che questa figura racconta è abbastanza chiara: un primo periodo, che dura solo due-tre anni, e va quindi dal 1985 al 1987, è caratterizzato da una sostanziale identità del tasso di crescita italiano rispetto a quello complessivo dei paesi a reddito elevato dell'Ocse. Dopo di allora, nei confronti di questi ultimi si apre una «forbice» – di cui l'Italia naturalmente rappresenta la lama inferiore – e il divario aumenta con gradualità e regolarità. Sin qui, Italia e altri paesi dell'Ue presentano i medesimi andamenti, ma due anni più tardi, ossia dopo il 1989, un'altra «forbice» comincia a separare l'Italia anche da questi suoi partner più stretti; meno regolare della precedente, con qualche accenno a richiudersi tra il 1993 e il 1995, essa riprende a crescere dopo tale data.

Figura 6.1. Andamento del prodotto interno lordo (1985 = 100)



Fonte: Elaborazione su dati Banca Mondiale in dollari costanti 1995

Rispetto al 1985, a fine 2001 il prodotto interno lordo dei paesi dell'Ocse a reddito elevato era mediamente cresciuto del 52,7 per cento, quello dell'Ue del 44,8 mentre per l'Italia la crescita complessiva era stata appena del 36,9 per cento. La crescita italiana era quindi risultata pari al 70 per cento di quella realizzata dai paesi dell'Ocse e all'82,4 per cento di quella realizzata dai paesi dell'Ue. Il tasso medio annuo di crescita dell'economia italiana in questo periodo sfiora il 2 per cento (è pari, per la precisione, all'1,98), quello dell'area dell'euro è pari al 2,3 per cento, quello complessivo dei paesi dell'Ocse a reddito elevato – che risente della forte crescita e delle grandi dimensioni dell'economia degli Stati Uniti – risulta invece del 2,7 per cento. Non è pertanto priva di significato la metafora automobilistica che fa dire che l'Italia «ha una marcia in meno».

Si può notare che, se l'economia italiana fosse cresciuta allo stesso ritmo dei paesi dell'Ue, disoccupazione e deficit pubblico si sarebbero presentati, nei primi anni del nuovo secolo, in maniera estremamente attenuata, non tale da costituire un vero problema. La crescita mancata si sarebbe verosimilmente verificata in prevalenza nel Mezzogiorno, in quanto ampie aree dell'Italia settentrionale e centrale presentano condizioni di occupazione pressoché piena, e si sarebbe quindi rivelata essenziale non solo per contrastare il sorgere di divari internazionali ma anche per ridurre i divari interni di carattere territoriale, un tratto negativo di natura secolare dell'economia italiana.

Estendendo ulteriormente l'analisi, si può concludere che questo distacco non deriva da singoli fatti traumatici che abbiano particolarmente penalizzato l'Italia, ma piuttosto da una condizione di debolezza di carattere generale che si presenta in maniera non troppo difforme nei singoli anni. Confrontando il tasso di crescita annuale dell'Italia, per il periodo sopra indicato, con quelli dei medesimi gruppi di paesi – espressi sempre in moneta costante del 1995 – si scopre (tabella 6.1) che soltanto due volte, nel 1995 e nel 2001, questo tasso è risultato superiore sia alla media dell'Ue sia a quella dei paesi Ocse a reddito elevato. Si tratta, ambedue le volte, di casi eccezionali: nel 1995, l'Italia reagiva alla gravissima caduta produttiva del 1993 e questo tasso elevato si configurava come un parziale recupero, mentre nel 2001 il dato Ocse era influenzato dalla recessione americana che avrebbe interessato l'Italia e l'Europa soltanto negli anni successivi.

Il fatto che le variazioni annuali non mostrino una chiara tendenza a migliorare o peggiorare sembra di natura strutturale anziché congiunturale, anche se avvenimenti congiunturali influenzano, come si è detto, la forte caduta del 1993 e la forte risalita del 2001. Dalle ultime due colonne della tabella 6.1 si osserva, infine, l'entità dei distacchi italiani: la velocità di crescita italiana è risultata inferiore di oltre un quarto a quella dell'Ue per ben sette volte e a quella dei paesi Ocse ad alto reddito per ben otto.

Un'analisi degli andamenti delle maggiori economie del mondo nel periodo 1985-2001 mostra inoltre che l'Italia, i cui tassi di crescita erano già inferiori a quelli di Giappone e Stati Uniti nel 1985, viene superata, nella crescita cumulata, dalla Germania nel 1991, dalla Francia nel 1993 e dal Regno Unito nel 1994.

Tabella 6.1. Confronto di crescita tra il prodotto lordo dell'Italia, dell'Unione Europea e dei paesi Ocse a reddito elevato

	<i>Italia</i>	<i>Unione Europea</i>	<i>Paesi Ocse a reddito elevato</i>	<i>Unione Europea</i>	<i>Paesi Ocse a reddito elevato</i>
	<i>Tassi di crescita del Pil</i>			<i>Valori Italia = 100</i>	
1986	2,46	2,50	<b>3,06</b>	98,1	80,3
1987	3,05	2,46	<b>3,45</b>	124,1	88,5
1988	3,92	4,14	<b>4,73</b>	94,5	82,7
1989	2,85	3,86	<b>3,92</b>	73,8	72,8
1990	1,98	<b>2,95</b>	2,94	67,0	67,3
1991	1,36	<b>1,97</b>	1,22	68,8	111,5
1992	0,77	1,53	<b>1,82</b>	50,0	42,2
1993	-0,86	-0,81	<b>1,00</b>	106,1	...
1994	2,21	2,35	<b>2,93</b>	93,8	75,3
1995	<b>2,91</b>	2,24	2,45	129,9	118,6
1996	1,09	1,43	<b>2,81</b>	76,6	39,0
1997	2,07	2,34	<b>3,10</b>	88,6	66,9
1998	1,77	<b>2,87</b>	2,29	61,5	57,1
1999	1,56	2,71	<b>2,95</b>	57,6	62,9
2000	2,91	3,52	<b>3,58</b>	82,6	81,3
2001	<b>1,74</b>	1,44	0,74	120,8	234,2

Nota: Nelle prime tre colonne i valori in neretto indicano il dato più elevato, quelli in corsivo il dato più basso

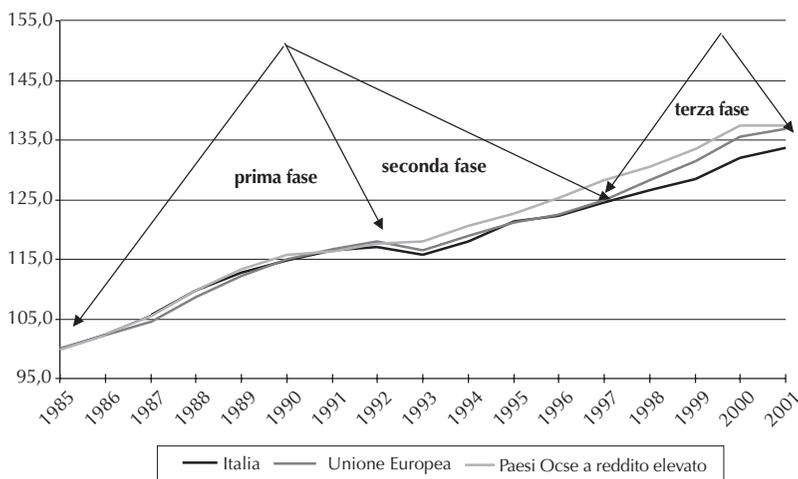
Fonte: Elaborazione su dati Banca Mondiale in dollari costanti 1995

### Il peso della demografia e la «tassa sui figli»

Se dai dati aggregati del prodotto interno lordo si passa ora ai dati per abitante, la situazione si modifica in maniera abbastanza sensibile. Le due «forbici» sono ugualmente presenti ma il loro punto di partenza è spostato in avanti nel tempo e la loro ampiezza è decisamente minore. Come mostra la figura 6.2 (per la quale è stata usata la stessa scala della figura 6.1, al fine di facilitare i confronti):

- nella prima fase, fino al 1992, il tasso di crescita del prodotto per abitante dell'Italia è pressoché identico a quello degli altri due aggregati (tale fase nella figura 6.1 si chiudeva con il 1987);
- la seconda fase, che va dal 1992 al 1997, è caratterizzata da un andamento italiano simile a quello dell'Ue, ma già divergente verso i paesi Ocse a reddito elevato, nei cui confronti tuttavia la forbice (effetto del lungo boom americano) si apre con cinque anni di ritardo rispetto alla figura 6.1;
- nella terza fase, che comincia nel 1997, ossia con otto anni di ritardo rispetto alla figura 6.1, si apre anche la forbice nei confronti dei paesi dell'Ue: in questa terza fase, il dato dell'Ue si riavvicina a quello dell'Ocse ma l'Italia mantiene invariata la distanza da quest'ultimo aggregato.

Figura 6.2. Andamento del prodotto lordo per abitante (1985 = 100)



Nell'arco di tempo considerato, ossia tra il 1985 e il 2001, il prodotto per abitante italiano è cresciuto mediamente dell'1,83 per cento l'anno, una velocità pari al 93 per cento di quella dei paesi dell'Ue e al 91,3 per cento di quella dei paesi dell'Ocse a reddito elevato. Circa metà del divario nei confronti dell'Unione Europea e quasi i tre quarti del divario nei confronti dei paesi dell'Ocse a reddito elevato sono spiegati da fattori demografici, il che significa che il motivo principale per cui l'economia italiana è cresciuta meno rapidamente deriva dal fatto che il numero dei suoi abitanti (e segnatamente di quelli in età lavorativa) è aumentato meno rapidamente di quello degli altri paesi ricchi<sup>9</sup>.

Un fattore rassicurante? Parrebbe di sì, ma questa prima impressione è smentita se si considera che questa non è l'unica causa, e neppure quella prevalente, degli andamenti degli ultimi anni, ossia dal 1994 al 2001. Anche nel reddito per abitante, infatti, come si è detto sopra, è comparso, in questi ultimi anni, un divario considerevole. La tabella 6.2, che spezza il periodo considerato in due sottoperiodi, mostra chiaramente questo divario recente.

Tabella 6.2. Tassi medi annui di crescita del reddito per abitante

	<i>Italia</i>	<i>Unione Europea</i>	<i>Paesi Ocse a reddito elevato</i>
Tasso 1985-1994	1,95	1,94	2,07
Italia = 1	1,000	0,995	1,065
Tasso 1994-2001	1,40	1,74	1,63
Italia = 1	1,000	1,243	1,163

Fonte: Elaborazione su dati Banca Mondiale in dollari costanti del 1995

Dal 1985 al 1994, la velocità di crescita del prodotto italiano per abitante ha tenuto il passo con quella dei due aggregati di riferimento ed è addirittura risultata marginalmente superiore a quella dell'Unione Europea, mentre il suo divario rispetto ai paesi Ocse a reddito elevato risulta molto limitato. Se, quindi, fino al 1994 la generale debolezza della performance italiana deve essere largamente attribuita a fattori demografici, da allora non può non essere intervenuto un ulteriore elemento debilitante.

Quest'elemento «misterioso» verrà esaminato nel paragrafo successivo, mentre occorre ora guardare con attenzione ai fattori demografici. Com'è ampiamente risaputo, l'evoluzione demografica italiana è difforme da quella media dei paesi avanzati. Senza entrare nel dettaglio, l'Italia è contrassegnata, tra l'altro, da una natalità in calo assai più rapido di quello di tutti gli altri paesi avanzati (anche se negli ultimi anni si è notato un certo recupero) mentre la mortalità si colloca a livelli appena leggermente superiori a quelli degli altri paesi; la speranza di vita è aumentata relativamente agli altri paesi e risulta attualmente seconda soltanto a quella del Giappone. I fattori demografici inglobano inoltre anche elementi di tipo regolatorio e sociale (variazione della forza lavoro, dell'occupazione, delle ore lavorate, regole ed età del pensionamento; vedi riquadro alle pp. 127-129).

Per effetto di questo minore dinamismo demografico, sul totale della popolazione dei paesi Ocse, l'Italia ha perso in 17 anni all'incirca il 10 per cento del proprio peso: in questo periodo, la popolazione italiana aumenta di meno di un milione di persone mentre quella dell'area Ocse aumenta di circa 14 milioni (al netto dell'incremento dovuto alle variazioni del perimetro, con l'incorporazione dell'ex Repubblica Democratica Tedesca). La perdita di peso demografico è maggiore nelle fasce più giovani (incluse quelle già in età lavorativa) e si accompagna all'invecchiamento della popolazione.

Se poi si passa all'intreccio tra fenomeni demografici e fenomeni socio-economici, si deve notare che l'Italia mostra una partecipazione femminile alla forza di lavoro particolarmente bassa, così come particolarmente bassa è l'età del pensionamento. In questa serie di indicatori «fuori norma» (vedi tabella 6.3) deve trovarsi gran parte della risposta all'allargamento della forbice del prodotto lordo.

Occorre osservare che il basso tasso di natalità dipende, almeno parzialmente, da una struttura salariale penalizzante per le famiglie, la quale racchiude una sorta d'imposta implicita, e precisamente la pesantissima «tassa sui figli». Basti considerare che una coppia di lavoratori senza figli gode di un reddito reale, a parità di potere d'acquisto, sicuramente di buon livello se paragonato con gli equivalenti dell'Unione Europea; una volta cessati i benefici relativi alla maternità, la presenza di un figlio porta, in un gran numero di casi, alla perdita, totale o parziale, del lavoro della madre, a fronte della quale vi sono aumenti inadeguati della retribuzione del padre e strutture di sostegno carenti<sup>10</sup>.

Tabella 6.3. L'anomalia demografica italiana (2001, valori percentuali)

	<i>Italia</i>	<i>Unione Europea</i>	<i>Paesi Ocse a reddito elevato</i>
Variazione popolazione 1985-2001	2,53	5,83	11,96
Variazione forza lavoro 1980-2001	9,97	11,36	17,98
% femminile forza lavoro	38,61	41,34	43,25
Tasso di natalità (× 1000 ab.)	8,95	10,46	11,90
Tasso di mortalità (× 1000 ab.)	10,40	9,58	8,70
Tasso di dipendenza*	0,47	0,48	0,48
Popolazione > 65 anni sul totale	18,34	16,47	14,27

\* Popolazione <15 e >65 su popolazione 15-64 anni

Fonte: Elaborazione su dati Banca Mondiale, *World Development Indicators*

L'elevato tasso di dipendenza, e soprattutto la presenza di una forte componente anziana, implica inoltre la necessità, destinata ad aumentare in futuro, di spostare verso quest'ultima risorse più ingenti di quelle di altri paesi. Di qui l'effetto, estremamente sensibile, dell'età del pensionamento su tutte le proiezioni future della crescita: con l'aliquota dei contributi previdenziali pari al 33 per cento della retribuzione lorda, per un lavoratore dipendente il cui costo per il datore di lavoro sia pari a 3.000 euro al mese (il che corrisponde all'incirca al dato medio italiano) vengono versati contributi pari a circa mille euro. Se si ammette che la sua pensione sia pari a 1.300 euro al mese, si giunge alla conclusione che ogni anno di prosecuzione dell'attività di ogni singolo lavoratore fa mediamente risparmiare al sistema previdenziale una somma di quasi 30.000 euro: circa 17.000 in pensioni non pagate e 12.000 in contributi incassati (tredicesima mensilità compresa).

Il pensionamento rinviato di centomila lavoratori dipendenti fa risparmiare pertanto circa 3 miliardi di euro, una cifra non trascurabile nei conti pubblici italiani<sup>11</sup>. Tanto per stabilirne l'ordine di grandezza, questa cifra potrebbe consentire uno sgravio fiscale di circa 80 euro per famiglia o la creazione di 25-60.000 posti di lavoro stabili con investimenti pubblici (o una qualche combinazione intermedia). Il lettore può benissimo calcolare da sé gli effetti dell'allungamento di un anno della vita lavorativa di 300-500.000 lavoratori dipendenti (all'incirca quanti ne vanno in pensione in un anno); si può, in ogni

caso, concludere che, proprio grazie all'utilizzo di questa «leva pensionistica», peraltro assai sgradito ai lavoratori-elettori, da un'ulteriore riforma delle pensioni potrebbe derivare un sensibile margine di manovra per politiche pubbliche che cerchino di richiudere la forbice.

Si entra così nel problema dell'ulteriore riforma delle pensioni che ha fatto da sfondo al dibattito economico-sociale italiano degli ultimi anni. Ci si può domandare se l'immigrazione legale di lavoratori sia in grado di supplire a questa ulteriore riforma (l'immigrazione irregolare chiaramente non arreca alcun beneficio diretto alle finanze pubbliche ma anzi richiede indirettamente nuovi aggravii di spesa). La risposta è che naturalmente si allevia la pressione sulle finanze del sistema previdenziale, almeno fino a quando l'immigrato non giunge all'età del pensionamento; gli effetti complessivi sulle finanze pubbliche risultano, tuttavia, secondari<sup>12</sup>.

Da tutto ciò sembra derivare *la necessità di una riforma congiunta dei salari e delle pensioni*. Per quanto riguarda le famiglie con prole, si tratta di orientare verso di loro, a parità di costo complessivo, una quota maggiore del monte salari, grazie a scale salariali diverse dalle attuali; parallelamente appare auspicabile che, mediante misure di allungamento della vita lavorativa – in Italia generalmente di durata inferiore a quella di altri paesi europei –, una quota del futuro monte pensioni venga orientata verso altre destinazioni, in buona parte direttamente finalizzate allo sviluppo economico.

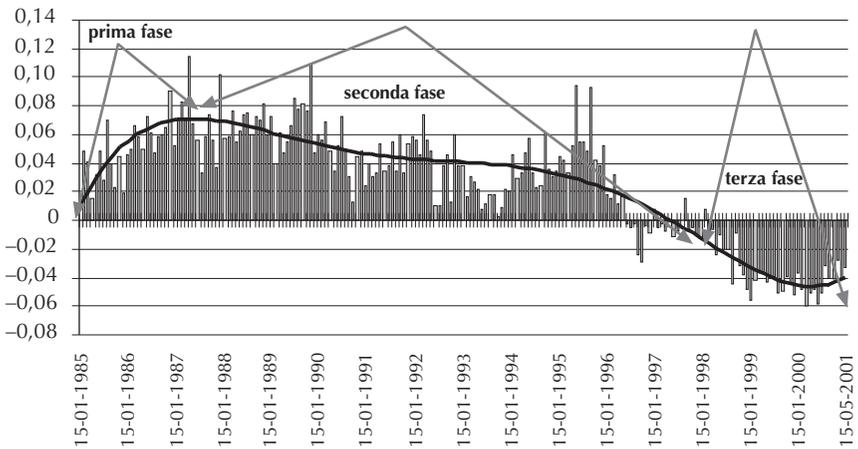
### *Il confronto sulla produzione industriale*

Per tutto quanto precede, come si è già osservato in precedenza, la componente residua del divario tra l'Italia e gli altri paesi ricchi – ossia quella che compare nella figura 6.2 – deve invece essere determinata da cause diverse da quelle di tipo demografico-sociale. L'entità relativamente piccola di questo divario e l'arco di tempo relativamente esiguo in cui si è manifestato rendono difficile determinare se si tratti di un distacco congiunturale o strutturale.

Un tentativo di superare questa difficoltà può partire dall'analisi della produzione industriale e, più precisamente, dell'industria manifatturiera. Il metodo è lo stesso usato per il precedente studio del divario italiano, ossia quello delle variazioni cumulate, riferite ai dati mensili della produzione industriale, con il gennaio 1985 = 100 (per semplicità, è stato effettuato solo il confronto tra l'andamento italiano e quello

complessivo dei paesi dell'Ocse), ma il quadro che si ottiene appare leggermente diverso e complementare. È illustrato dalla figura 6.3 nella quale, in maniera dissimile dalle figure precedenti, per motivi di chiarezza rappresentativa, non vengono presentati i due andamenti paralleli bensì la loro differenza, perequata con una polinomiale.

Figura 6.3. Differenziale italiano di produzione industriale in percentuale del dato Ocse (variazioni percentuali cumulate dal gennaio 1985)



Fonte: Elaborazione su dati Ocse

Come si può osservare, dal 1985 al 1987 l'Italia accumula un vantaggio nella produzione industriale che giunge a sfiorare l'8 per cento. Successivamente, questo vantaggio viene eroso, peraltro con molta lentezza, tanto da annullarsi nel giro di un decennio, seconda fase di questo andamento; il periodo si chiude con una brusca caduta nel corso del 1997, che porta l'aggregato in terreno negativo. Si giunge così a una terza fase, nella quale lo svantaggio si accresce rapidamente fino al 1999, per poi assestarsi a circa il 4 per cento in meno dell'aggregato di confronto.

Una prima ipotesi che deriva dal confronto tra le figure 6.2 e 6.3 – e che dovrebbe però essere confermata da indagini successive – è che il settore industriale abbia svolto una funzione di sostegno dell'economia italiana fino a circa la metà degli anni Novanta, compen-

sando con i suoi tassi di crescita, relativamente elevati rispetto al complesso dei paesi dell'Occidente, i tassi di crescita relativamente bassi del resto dell'economia. A partire da allora tale funzione cessa e, al contrario, gli andamenti produttivi dell'industria sembrano appesantire l'evoluzione complessiva, contribuendo così all'aggravamento della condizione industriale italiana. Il che risulta, del resto, coerente con le smagliature che sono venute alla luce in questa struttura produttiva, sotto forma di crisi di singole grandi imprese, già ricordate nel par. 6.1. Il malessere industriale si iscrive così come causa specifica, intrecciata con il generico indebolimento dovuto alle cause demografiche e sociali.

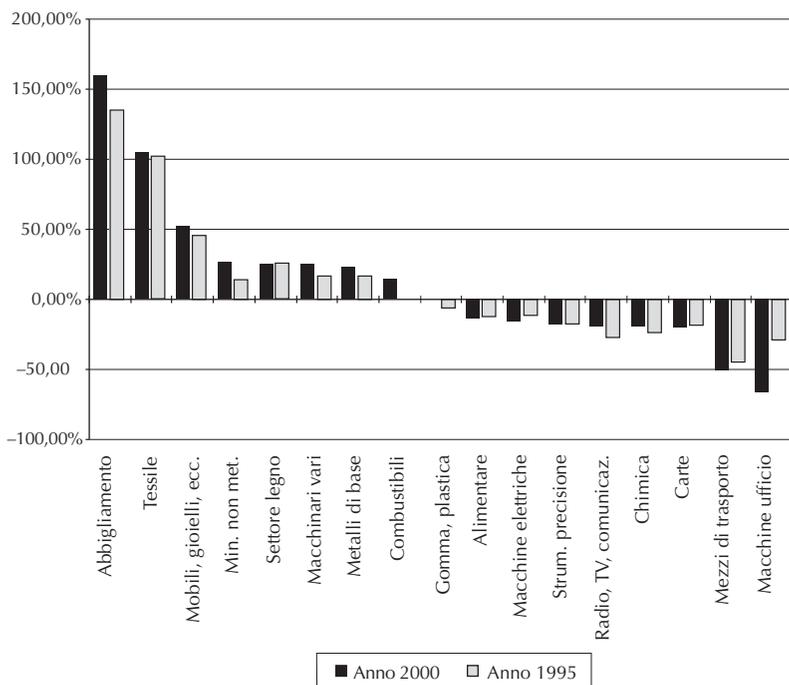
### *Le difformità della struttura manifatturiera*

È opportuno verificare queste conclusioni mediante un confronto della struttura dell'industria manifatturiera italiana con quella complessiva dei cinque maggiori paesi dell'Unione, ossia, oltre alla stessa Italia, Germania, Francia, Gran Bretagna e Spagna. La figura 6.4 fornisce un quadro complessivo delle differenze percentuali di peso dei vari comparti manifatturieri italiani rispetto alla media dei cinque paesi con riferimento a due anni, il 1995 e il 2000, e quindi delle variazioni intervenute.

Come si può agevolmente osservare, il peso percentuale dei vari comparti del settore manifatturiero è fortemente difforme da quello medio del gruppo di paesi utilizzati per confronto. Emergono differenze note, la più importante delle quali consiste nella forte concentrazione italiana nei settori tessile, dell'abbigliamento, di cuoio, mobili, gioielli, e simili, una gamma di prodotti complessivamente nota come «made in Italy». I settori del «made in Italy» pesavano nel 2000 per il 16,3 per cento sulla produzione manifatturiera italiana, contro il 5,7 per cento in Francia, il 4,7 per cento in Germania, il 6,5 per cento in Gran Bretagna e il 9,2 per cento in Spagna.

Una meno accentuata, ma pur importante, specificità italiana (o meglio italo-tedesca) riguarda un comparto del settore meccanico e precisamente la meccanica generica («macchinari e attrezzature non classificati altrove») che costituisce l'11,6 per cento della produzione manifatturiera italiana e il 12,1 per cento di quella tedesca, ma solo il 5,7 per cento di quella francese, il 7,2 per cento di quella britannica e il 5,3 per cento di quella spagnola.

Figura 6.4. L'anomalia industriale italiana (differenze nel peso percentuale tra l'Italia e l'aggregato dei primi cinque paesi dell'Unione Europea\*)



\* Germania, Francia, Gran Bretagna, Italia, Spagna

Fonte: Elaborazione su dati Ocse

Nella struttura italiana risultano più importanti della media anche i comparti dei minerali non metalliferi (in buona parte materiali da costruzione) e dei metalli di base (grazie anche al peso sensibile della siderurgia). Per contro, pesi nettamente inferiori a quelli medi dei cinque paesi si osservano per settori di tecnologia relativamente avanzata come macchine elettriche, strumenti di precisione, radio, televisioni e apparati di comunicazione, mezzi di trasporto – un aggregato, questo, che, oltre alle auto, comprende navi, aerei e materiale ferroviario – e macchine per ufficio. Per conseguenza, la struttura industriale italiana risulta molto più sbilanciata, rispetto ai valori medi, di quella degli altri quattro paesi: la sua varianza è più che doppia rispetto a quella di Francia e Spagna, circa tripla rispetto a quella di Germania e Gran Bretagna.

Nella figura 6.4 si confrontano queste differenze di peso percentuale per due anni, il 2000 e il 1995. I dati dei due anni non sono naturalmente molto divergenti, in quanto la struttura economica non è variata in modo sostanziale, ma si nota tuttavia un aumento del peso percentuale dei quattro settori in cui l'Italia già maggiormente eccedeva le percentuali degli altri paesi; si nota ugualmente una riduzione del peso percentuale dei tre settori in cui l'Italia risultava già maggiormente carente rispetto agli altri paesi, ossia le macchine per ufficio, i mezzi di trasporto e l'industria della carta. Lo sbilanciamento della struttura manifatturiera italiana, in altri termini, aumenta.

Dei diciassette comparti in cui le statistiche dell'Ocse suddividono la produzione manifatturiera, l'Italia risulta allontanarsi, verso l'alto o verso il basso, da quella media dei cinque paesi in ben tredici settori, mentre il suo peso rimane uguale in un solo settore. Solo in tre settori c'è un (lieve) avvicinamento del peso ai valori medi. Le difformità strutturali si sono quindi accentuate in maniera piuttosto sensibile. Lo sbilanciamento, di per sé, potrebbe non costituire un dato negativo qualora fosse indice di specializzazione e di integrazione in una più generale struttura europea. Questa possibile conclusione rassicurante non trova però conferma se si sposta l'attenzione alla dimensione tecnologica dell'industria manifatturiera.

Dal lato tecnologico, infatti, le debolezze italiane sono considerevoli, oltre che assai note: mentre all'interno di ciascun settore la situazione tecnologica relativa si rivela generalmente buona, e non si danno casi di vistose arretratezze, i settori ad alta tecnologia hanno in Italia un peso assai basso, come si può vedere dalla tabella 6.4. Tale peso è inferiore a quello degli altri paesi, tranne la Spagna. Gli indici complessivi dell'Italia risentono quindi di un «mix» di prodotti piuttosto insoddisfacente, così come è insoddisfacente la sua evoluzione nel tempo.

La posizione svantaggiata dell'Italia risulta altresì dall'analisi congiunta dei settori a elevata e a bassa tecnologia: la quarta colonna della tabella, che tiene conto di entrambi i tipi di settori, mostra la Francia in posizione particolarmente forte; Spagna e Italia, per contro, hanno una pessima combinazione complessiva di settori ad alta e bassa tecnologia. Se si ipotizza che i settori a bassa tecnologia possano avere una bassa crescita, e siano maggiormente sottoposti a pressioni concorrenziali da parte di paesi emergenti, si comprende buona parte del dilemma italiano; la Spagna compensa probabilmem-

te questa sua posizione sfavorevole con un più basso costo del lavoro, l'Italia non può farlo perché sul costo del lavoro gravano i contributi pensionistici per sostenere una popolazione particolarmente anziana e un sistema pensionistico particolarmente generoso.

Tabella 6.4. Composizione tecnologica dell'industria manifatturiera

	Settori (valori percentuali)			(a) – (b)
	High-tech (a)	Medium-tech	Low-tech (b)	
Italia	6,3	63,5	30,1	-23,8
Francia	14,2	62,6	23,2	-9,0
Germania	7,2	71,5	21,4	-14,2
Regno Unito	14,4	55,1	30,4	-16,0
Spagna	4,9	63,0	32,1	-27,2
Media 5 paesi	9,4	64,5	26,1	-16,7

	Settori (valori con media dei 5 paesi = 100)			(a) – (b)
	High-tech (a)	Medium-tech	Low-tech (b)	
Italia	67,0	98,4	115,3	142,5
Francia	151,1	97,1	88,9	53,9
Germania	76,6	110,9	82,0	81,8
Regno Unito	153,2	85,4	116,5	90,9
Spagna	52,1	97,7	123,0	157,4

Fonte: Elaborazione su dati Ocse

Oltre a essere caratterizzata dalla ben nota dispersione per dimensione, per cui nel paese abbondano imprese di dimensioni piccolissime, l'Italia pare soffrire anche di una dispersione per settore; spesso le due cose si sovrappongono e determinano una debolezza strutturale, più sensibile in fase di forte integrazione con altri paesi. Tra il 1995 e il 2000, l'incidenza dei settori con una quota sul totale inferiore al 5 per cento cresce sensibilmente per l'Italia (da poco meno del 3 a più del 28 per cento) mentre subisce una piccola riduzione per l'insieme dei cinque maggiori paesi europei (Italia, Francia, Germania, Regno Unito e Spagna).

### 6.3. Alcune carenze specifiche

A queste debolezze generali di struttura se ne devono aggiungere di più specifiche. L'elenco potrebbe essere lungo e apparire un poco demagogico e, del resto, non c'è paese al mondo che non potrebbe stilarne uno di dimensioni equivalenti. Alcune caratteristiche italiane sono poi difficili da interpretare, come il grande rebus sull'inflazione effettiva dell'Italia dopo l'introduzione fisica dell'euro (vedi riquadro alle pp. 149-151) o i possibili effetti distortivi della presenza di un cospicuo settore di economia sommersa.

Si intende qui limitare l'analisi a punti specifici che si riflettono pressoché immediatamente in una sensibile debolezza competitiva dell'Italia rispetto ai concorrenti (gli aspetti che attengono alle difficoltà dei processi decisionali a livello istituzionale vengono analizzati, come si è detto, nel cap. 7); la lista viene così ridotta a quattro sole voci, la cui importanza non può, però, essere sottovalutata. Due di esse riguardano il capitale umano, cioè il settore della formazione-istruzione e quello della ricerca scientifica; altre due riguardano invece il capitale fisico nella forma delle infrastrutture, cioè le carenze relative ai trasporti e quelle relative all'energia elettrica.

#### *Le difficoltà del settore della formazione*

La lista deve necessariamente aprirsi con il settore scolastico. Le sue debolezze sono da tempo ben note e non pare che si siano particolarmente accentuate negli ultimi anni; permane però il dubbio che, nel modo di produzione che si sta profilando a seguito dei più recenti sviluppi tecnologici, possano pesare più che in passato. Per rendersene conto, si può considerare che, negli anni Settanta, una generazione di artigiani che attingeva largamente al prezioso patrimonio della cultura materiale italiana poteva, senza disporre di molta istruzione formale, adattare a tale cultura la prima ondata dei processi produttivi basati sull'elettronica.

Questa generazione di artigiani-imprenditori divenne così in grado di replicare su scala industriale un artigianato di alta qualità mentre la forte diminuzione del costo dei trasporti e delle comunicazioni rendeva possibile proporlo con successo a tutto il mondo. Va peraltro osservato che queste imprese, talora di dimensioni molto ragguarde-

voli, si sono trovate in difficoltà a controllare sia il lato finanziario (estrema riluttanza a evolvere verso strutture finanziarie moderne con la collocazione di azioni in Borsa) sia il lato distributivo della propria attività: solo pochissime hanno impostato con successo un'autonoma politica di vendita, mentre la maggioranza ha lasciato ad altri quest'onere (e una parte cospicua di profitti).

Per i figli la situazione non è più la stessa. I modelli culturali del passato non possono essere semplicemente replicati ma vanno continuamente reinterpretati; l'organizzazione della produzione e della distribuzione è, nel frattempo, divenuta più complessa, occorrono conoscenze specifiche e non basta il fai-da-te appreso in ufficio o in officina. Per conseguenza, lo scollamento tra istruzione formale e mondo del lavoro, che poteva essere compensato e risultare accettabile trent'anni fa, diventa spesso un ostacolo difficile da sormontare: per questo le carenze sul piano dell'istruzione formale provocano conseguenze negative più importanti, che divengono particolarmente gravi se si considera che le nuove generazioni, mentre continuano a disporre di un debole bagaglio scolastico, hanno minore dimestichezza con i processi produttivi del passato e sono quindi meno in grado di interpretarli di quanto fossero i loro padri.

La debolezza di fondo risulta inoltre complicata dall'evoluzione demografica, giacché tra le peculiarità italiane vi è anche quella di essere il paese avanzato con la più bassa percentuale di popolazione in età scolare, ossia tra i 5 e i 19 anni: si tratta appena del 15 per cento, contro la media del 20 per cento dei paesi dell'Unione Europea. Il serbatoio dal quale si deve attingere risulta quindi particolarmente ridotto: la scuola elementare è passata da 5 milioni di alunni negli anni Settanta a meno di tre milioni negli anni Novanta, la media inferiore da 3 milioni a meno di 2, mentre la media secondaria superiore, che gode ancora dell'afflusso di classi di età relativamente numerose, oltre che di un aumento della frequenza scolastica, è stabile a livelli leggermente inferiori a 3 milioni. Il panorama scolastico italiano è inoltre caratterizzato da una scarsa, pur se crescente, istruzione permanente, ossia quei corsi mirati agli adulti che in altri paesi «recuperano» milioni di persone.

Se da questi dati «esterni» si passa a un breve sguardo all'interno della struttura scolastica, si notano, in sede di confronti internazionali, numerose difformità di interpretazione non sempre facile: il rapporto studenti/insegnanti risulta particolarmente basso (forse inferior-

re al limite fisiologico); il numero di ore di insegnamento è superiore alla media europea ma gli insegnanti sono sottopagati rispetto ai loro colleghi esteri; la femminilizzazione dell'insegnamento, infine, è assai elevata.

La qualità del «prodotto» di questo sistema scolastico, piuttosto difforme da quello del resto dell'Europa, è naturalmente assai difficile da valutare. Un metodo sempre più in uso consiste nel considerare la performance media degli studenti, misurata con diligenza a livello mondiale grazie a un'iniziativa congiunta dell'Ocse e dell'Unesco denominata Pisa (Programme for International Student Assessment)<sup>13</sup>. Dai rapporti Pisa si giunge alla conclusione che, per quanto riguarda la performance media degli studenti, ossia il loro grado di alfabetismo letterario, matematico e scientifico, l'Italia ottiene valutazioni, anche se non catastrofiche, nettamente inferiori alla media europea, in particolare per la matematica.

Al termine della scuola dell'obbligo, il 45 per cento degli studenti italiani risulta caratterizzato da una preparazione inferiore alla media delle conoscenze matematiche di base considerate necessarie a livello internazionale. All'interno dell'Unione Europea, l'Italia è superata da tutti i paesi, i cui risultati vanno dal 42 per cento della Gran Bretagna al 20 per cento del Belgio, tranne Portogallo (68 per cento) e Grecia e Spagna (48 per cento). È da notare che l'analoga percentuale in Giappone è dell'11 per cento e nella Corea del Sud del 9 per cento. Davvero pensiamo di tener testa alla concorrenza internazionale con una forza lavoro che ha difficoltà di fronte a una divisione o a una percentuale e trema davanti a un logaritmo? Qualsiasi riforma dell'istruzione in Italia dovrebbe porsi come priorità il raggiungimento di determinati obiettivi nell'ambito dei confronti internazionali, mentre pressoché tutta l'attenzione è focalizzata su fatti interni al mondo della scuola.

Una conferma di queste debolezze viene da un confronto di efficienza: se si combinano questi risultati con la spesa complessiva per l'istruzione, si trova che l'Italia spende circa il 10 per cento in più della Francia e ottiene il 10 per cento in meno nei punteggi complessivi. La Germania spende il 20 per cento in meno dell'Italia e ottiene lo stesso punteggio. Anche dalla correlazione tra performance e prodotto interno lordo l'Italia esce piuttosto male<sup>14</sup>.

Per quanto riguarda l'istruzione superiore, pur essendo il sistema scolastico italiano caratterizzato da tassi di abbandono assai elevati,

la liberalizzazione degli accessi all'università ha aumentato fortemente, a partire dalla fine degli anni Sessanta, la domanda, alla quale il sistema non ha saputo rispondere in maniera efficace: la percentuale dei laureati (sugli studenti iscritti quattro, cinque o sei anni prima a seconda della durata degli studi) si è abbassata, il tasso degli abbandoni si è alzato, il numero dei fuori corso è cresciuto a dismisura, di modo che la durata degli studi si è allungata, con un ritardo medio rispetto alla durata legale dei corsi di oltre tre anni.

Questa situazione è venuta ad aggiungersi alle «normali» anomalie delle università italiane, sinteticamente illustrate nella tabella 6.5: risorse complessivamente minori di quelle degli altri paesi europei; istruzione superiore meno diffusa nella popolazione, corsi mediamente troppo affollati (mentre, come si è visto, quelli della scuola elementare e media lo sono spesso troppo poco).

Tabella 6.5. L'anomalia universitaria italiana

	<i>Italia</i>	<i>Media Ue</i>	<i>Media Ocse</i>
Spesa per l'istruzione terziaria (% del Pil – 1999)	0,8	1,2	1,3
Spesa annua per studente (in \$ PPA – 1999)	7550	9700	9210
Percentuale popolazione 25-64 anni in possesso di laurea (2001)	10	13	15
Percentuale di iscrizioni a corsi universitari di ogni tipo (2000)	44	62	60
Tasso di successo* (2000)	42	67	70
Numero di studenti per docente (2000)	24	...	16

\* Percentuale di laureati su immatricolati

Fonte: Associazione Treille

Va inoltre aggiunto che le strutture sono inadeguate, con una densità delle istituzioni universitarie rispetto alla popolazione non solo assai inferiore rispetto all'Unione Europea ma fortemente squilibrata tra Nord, Centro e Sud, e con spese per la ricerca universitaria nettamente inferiori a quelle dell'Unione Europea e dell'Ocse.

### **Lo strano caso dell'inflazione italiana**

*La generalità degli italiani avverte un forte aumento dei prezzi al consumo dopo l'introduzione fisica dell'euro; le statistiche ufficiali segnalano invece incrementi complessivamente limitati, e negli altri paesi dell'Unione Europea non si sono verificate spinte inflazionistiche percepite di analoga entità. Statistici ed economisti hanno difficoltà a individuare la «verità» sull'inflazione e ancor più a indicare la causa del manifesto disagio dei consumatori.*

*Viene avanzato, a livello di opinione pubblica e anche di dibattito politico, un ampio ventaglio di spiegazioni che va da quelle che si potrebbero definire «teorie del complotto» a quelle che invece possono essere catalogate sotto il nome di «teorie psicologiche».*

*Le «teorie del complotto» presuppongono che un gruppo di operatori «forti», o addirittura la generalità degli operatori, si sia accordata per sfruttare l'introduzione dell'euro al fine di recuperare sui prezzi di vendita la graduale erosione dei margini subita nel corso degli anni Novanta (una versione attenuata parla non già di collusione ma di un effetto imitativo spontaneo degli operatori).*

*Le «teorie psicologiche» presuppongono invece che i consumatori abbiano un'errata percezione dell'entità degli aumenti: perché automaticamente paragonano un euro a duemila vecchie lire, arrotondando così i prezzi paragonati di più del 3 per cento, oppure perché nella loro memoria «tingono di rosa», e quindi ricordano con valori più bassi, i prezzi espressi nelle vecchie lire, o per altre cause che portano a dare minor valore ai centesimi (20 centesimi, ad esempio, vengono spesso percepiti come inferiori alle quasi 400 vecchie lire a cui corrispondono). I consumatori, inoltre, sarebbero molto sensibili alle variazioni al rialzo dei prezzi della spesa quotidiana (prevalentemente costituita da generi alimentari) nonché a quelli di alcuni acquisti voluttuari (ristoranti, pizzerie) e poco sensibili a quelli di utenze che sono aumentate poco o addirittura, in taluni casi (come alcune tariffe elettriche e della telefonia cellulare), mostrano un calo.*

*Gli economisti sono perplessi: ci sono naturalmente numerosi casi di prezzi fortemente cresciuti, in particolare per quanto riguarda beni a domanda rigida, ma soprattutto il ventaglio dei prezzi sembra essersi allargato, con variazioni considerevoli in entrambi i sensi rispetto alla media. Se gli aumenti sono stati davvero generalizzati e non si è verificata una forte reazione «di mercato» – con l'offerta da parte di produttori intraprendenti di beni a prezzi più bassi e un riorientamento della domanda dei consumatori verso prodotti di minor pregio – si deve giungere alla conclusione che il sistema distributivo presenta una rigidità patologica.*

*Queste tendenze dovrebbero inoltre tradursi in minore adeguatezza dei redditi, e in effetti si osserva un calo generalizzato nei giudizi soggettivi, messo in luce, tra l'altro, dalle indagini su risparmio e risparmiatori del Centro Einaudi<sup>1</sup>. Fattori casuali possono, infine, aver inciso in maniera sensibile sui prezzi: la siccità dell'estate 2003 è in buona parte responsabile della lievitazione dei prezzi di frutta e verdura, non limitata a quella stagione ma, in parte, estesa anche al successivo autunno-inverno.*

*È possibile che, in qualche misura, tutte le cause sopra sommariamente delineate contribuiscano a spiegare il fenomeno e che, tra l'altro, l'imprecisione strutturale di qualsiasi rilevazione sia aumentata in questa fase di transizione.*

*Una riflessione più accurata può cominciare dall'ipotesi che, proprio nel periodo di introduzione dell'euro, si sia fatta particolarmente sentire una tendenza alla diversificazione dei consumi per tipo di beni acquistati, così come alla diversificazione dei bilanci familiari per classi di reddito, a seguito di una maggiore segmentazione della società italiana. Il Rapporto Censis per il 2003 parla esplicitamente di «selettività dei comportamenti di consumo»<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Bnl/Centro Einaudi, Un risparmiatore previdente. XXI Rapporto sul risparmio e sui risparmiatori in Italia, a cura di A. Beltratti, Bnl Edizioni, Roma e Guerini e Associati, Milano 2003, pp. 27-29.

<sup>2</sup> Cfr. Censis, 37° Rapporto sulla situazione sociale del Paese, Franco Angeli, Milano 2003, pp. 3 sgg.

*L'indice dei prezzi sarebbe allora sia in arretrato sulla struttura dei consumi effettivi italiani sia meno rappresentativo in quanto sarebbe diminuito il numero delle famiglie che si riconoscono in un «consumo medio». Non sarebbe quindi più un buono strumento per l'analisi economica.*

*In ogni caso, deve valere anche qui il principio che «il consumatore ha sempre ragione», nel senso che il disagio avvertito dai consumatori può modificare i comportamenti di spesa e quindi tradursi in un parametro «politico». Un esame accurato di bilanci familiari tipo potrebbe rappresentare un buon punto di partenza per un'analisi appropriata per politiche compensative.*

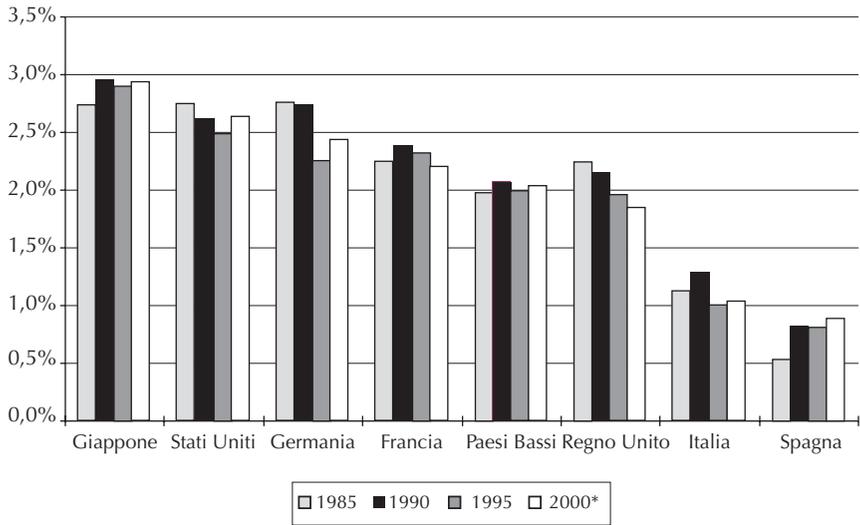
### *I problemi della ricerca scientifica*

Per la ricerca scientifica (termine generale nel quale sono comprese le spese per la ricerca e lo sviluppo – R&S – di carattere non solo strettamente scientifico ma anche tecnologico) si ripropongono problematiche non dissimili da quelle relative alla formazione.

Anche in questo caso, la capacità di procedere con successo a innovazioni produttive senza una base di istruzione formale – capacità nella quale le piccole e medie imprese italiane sono eccellenti, anche se forse in calo, come si è detto sopra – tende a ridursi nell'attuale ciclo tecnologico che richiede invece un coordinamento tra robuste strutture di ricerca e l'apparato produttivo. Si aggiunga, inoltre, il rapporto, difficile ovunque ma particolarmente in Italia, tra istituzioni di ricerca e imprese: al di là di casi lodevoli e, per fortuna, non del tutto infrequenti, imprese e centri di ricerca, specie di livello universitario, hanno difficoltà a collaborare.

Il risultato è sintetizzato nella figura 6.5, nella quale, ai cinque paesi in precedenza esaminati, se ne sono aggiunti altri tre: i Paesi Bassi, in considerazione del loro peso nel mondo della ricerca, e in più, come termini di confronto extraeuropei, gli Stati Uniti e il Giappone. L'Italia parte male, nel 1990, con un livello di spesa per ricerca in proporzione al prodotto interno lordo che è poco più di un terzo di quello di Giappone, Stati Uniti e Germania. Francia e Gran Bretagna, due paesi che hanno una popolazione quasi uguale a quella ita-

Figura 6.5. Spese per ricerca e sviluppo in percentuale del prodotto lordo



\* Anno precedente se non disponibile

Fonte: Elaborazione su dati Banca Mondiale

liana, dedicano rispettivamente alla ricerca scientifica risorse doppie e triple di quelle italiane. Solo la Spagna, tra i paesi considerati, si trova in condizioni peggiori; però mentre la quota spagnola appare rapidamente crescente, quella italiana risulta oscillante o in leggera, tendenziale diminuzione.

Sull'aggregato di questi otto paesi, le spese italiane di R&S pesavano per il 3,46 per cento nel 1985, per il 3,03 nel 1995 e per il 2,86 nel 1999; quelle spagnole erano invece aumentate dallo 0,78 all'1,27 e all'1,38 per cento negli stessi anni.

Dall'esame del settore di origine delle spese per R&S (tabella 6.6) emerge un'altra peculiarità italiana: sugli otto paesi considerati, l'Italia è quello in cui il ruolo delle imprese nella ricerca ha il peso minore. Ciò è da porre in relazione alla bassa dimensione media delle imprese stesse, che impedisce a molte di raggiungere la «massa critica» alla quale diventa conveniente fare ricerca.

La funzione di R&S delle imprese è, in parte, surrogata da specifici enti pubblici, i quali hanno in Italia un peso quasi pari a quello

Tabella 6.6. Composizione percentuale delle spese in R&amp;S per settore d'origine (anno 2001\*)

	<i>Imprese</i>	<i>Settore pubblico</i>	<i>Università</i>	<i>Non profit</i>
Stati Uniti	75,3	7,5	13,6	3,6
Giappone	70,7	9,9	14,8	4,6
Germania	70,5	13,4	16,1	–
Regno Unito	67,8	10,7	20,1	1,4
Francia	64,0	17,8	16,7	1,5
Paesi Bassi	56,4	16,5	26,2	0,9
Spagna	53,0	16,5	29,5	1,0
Italia	52,8	22,0	25,2	–

\* Per Stati Uniti, Spagna e Germania: anno 2000

Fonte: Elaborazione su dati Ocse

delle università, il che non succede in quasi nessun altro paese. Le percentuali relativamente alte di enti pubblici specifici e delle università sono da porre in relazione precisamente alla bassa percentuale di ricerca delle imprese.

### *Le «strozzature» fisiche*

I punti di debolezza del sistema Italia illustrati in precedenza riguardano essenzialmente il capitale umano. L'Italia si trova però anche a dover affrontare non piccole «strozzature» fisiche, legate alla sua dotazione di infrastrutture, che la stanno lentamente stringendo alla gola.

La più ovvia di queste debolezze riguarda i trasporti, da sempre un assillo in una penisola il cui perimetro raggiunge gli ottomila chilometri e la cui orografia è tra le più accidentate d'Europa; si tratta poi, com'è ben noto, di una penisola circondata dal più imponente sistema montuoso del continente, il che pone il problema dei collegamenti terrestri con il resto dell'Europa.

Se si considerano questi vincoli, la scelta dell'Italia post-bellica di puntare prevalentemente sul trasporto su gomma appare ragionevole in quanto tale forma di locomozione garantisce il massimo di flessibilità su un territorio come quello italiano; l'adeguatezza di qualsiasi sistema di trasporti presenta, però, dei limiti ed è un fatto noto che

nel caso italiano tali limiti sono stati abbondantemente superati. Il risultato è un perenne stato di congestione stradale che configura un «razionamento» della «risorsa strada» (e soprattutto autostrada): per usufruirne, i conducenti di mezzi di trasporto debbono attendere, in coda, che altri abbiano terminato di fare altrettanto; una forma aggiuntiva, a carattere ufficiale, di razionamento è rappresentata dal divieto di circolazione ai mezzi pesanti in alcuni giorni della settimana o in alcuni periodi dell'anno. La pressione sulle risorse è inoltre visibile nei continui rallentamenti per i lavori di manutenzione, resi più frequenti dall'uso intenso della superficie viaria.

Questa carenza stradale costituisce un costo non indifferente che incide sulla competitività internazionale dell'Italia in tre modi distinti:

- siccome i viaggi si prolungano, aumenta il tempo necessario per le consegne;
- l'erraticità delle interruzioni e dei rallentamenti riduce, in secondo luogo, la regolarità e l'affidabilità delle consegne stesse, introducendo un fattore di rischio che costituisce un elemento importante di deterioramento qualitativo per sistemi industriali che mirano a ridurre i costi dei magazzini e quindi a un recapito delle merci entro tempi estremamente precisi;
- aumenta infine il costo degli spostamenti, a causa della loro maggiore durata.

Questa situazione di difficoltà è destinata a durare a lungo, in quanto appare impossibile non solo ribaltare ma perfino ridurre sensibilmente in tempi medio-brevi la dipendenza del paese dal trasporto su gomma. Si consideri inoltre che l'elasticità dei trasporti di merci rispetto al reddito è normalmente superiore a uno, il che significa che l'aumento percentuale del fabbisogno di trasporti di merci è superiore all'aumento percentuale del reddito.

I programmi di costruzioni autostradali e quelli dell'alta velocità ferroviaria, recentemente entrati in fase attuativa, sono probabilmente indispensabili per risolvere i peggiori tipi di congestione, ma non paiono risolutivi specie se il paese deve tornare a una crescita dinamica, che fatalmente si tradurrà in un aumento ancora maggiore delle esigenze di trasporto. Per uscire da questa trappola non sembra esistere altro mezzo se non quello di un uso assai più intensivo delle vie d'acqua.

In questo senso, è sicuramente meritorio il progetto delle «autostrade del mare» che implica la creazione di regolari vie d'acqua con terminali debitamente attrezzati e per conseguenza una limitazione del traffico su terra; parallelamente occorrerebbe pensare a progetti per la navigazione fluviale di tipo commerciale. Ci si riferisce naturalmente in primo luogo al Po: la sua percorribilità da parte di imbarcazioni a uso commerciale appare l'unico vero modo per risolvere i problemi di congestione del traffico nella Pianura Padana e soprattutto nella sua parte orientale.

Una particolare strozzatura riguarda poi le vie commerciali con il resto d'Europa. Le imprese italiane sono in grado di scambiare merci per via di terra attraverso le due uscite principali del Brennero e del traforo del Monte Bianco; la prolungata chiusura di quest'ultimo a seguito di un incidente nel 1998 ha rivelato la possibilità di rotte alternative (principalmente attraverso il traforo del Fréjus) ma in ogni caso ha provocato un aggravio di costi e una riduzione della puntualità delle consegne. I vincoli posti dai paesi confinanti con l'Italia implicano, tuttavia, che, in tempi più o meno lunghi, una parte delle merci che ora superano il confine utilizzando veicoli su gomma venga trasferita sulla rete ferroviaria o sulle nuove reti marittime.

Questa dimensione dei trasporti fornisce un'idea adeguata delle difficoltà dell'Italia anche perché, quali che siano le soluzioni tecniche prescelte, esse implicheranno, nella fase di costruzione delle nuove infrastrutture, un forte disagio di tipo ecologico che dovrà essere ridotto al minimo per risultare accettabile alle popolazioni interessate. Se però nel caso dei trasporti ci si trova di fronte a un peggioramento lento contro il quale è difficile combattere, la seconda strozzatura, quella elettrica, tende invece a manifestarsi con interruzioni improvvise, di portata traumatica.

Il già citato blackout elettrico del 29 settembre 2003 ha posto per la prima volta gli italiani di fronte al buio vero, quello sconfitto dalla rivoluzione industriale, senza il conforto rassicurante dei televisori (che non si accendevano) e senza nemmeno poter usare l'acqua, non più sospinta fino ai loro rubinetti dalle pompe elettriche. Il blackout italiano è giunto al termine di un'estate di siccità durante la quale altri sei paesi hanno vissuto l'esperienza traumatizzante della mancanza di elettricità su larga scala e per lunghi periodi<sup>15</sup>.

Nel valutare il fabbisogno elettrico di una società avanzata, occorre tenere presente che il venir meno di comportamenti tradizionali

provoca «picchi» dei consumi elettrici non più prevedibili, come in passato, con notevole precisione. Così come code «anomale» si formano, con sempre maggior frequenza, sulle tangenziali e sulle autostrade a tutte le ore e in tutti i mesi dell'anno, la domanda di elettricità si distribuisce nelle ventiquattro ore del giorno e nei dodici mesi dell'anno secondo ritmi diversi da quelli del passato. Il diffondersi dell'aria condizionata, l'incremento del numero degli elettrodomestici, il loro uso in orari privi di una chiara regolarità e persino il successo dei computer modificano la domanda, rendono più difficile la previsione e più incerta la programmazione del sistema.

Al dinamismo e alla maggiore imprevedibilità della domanda fa riscontro una grande rigidità dell'offerta, che riflette le contraddizioni delle priorità italiane, pubbliche e private. Per almeno vent'anni, l'Italia ha detto «no» a nuovi impianti ma ha continuato a dire «sì» a nuovi consumi che richiedevano maggiore elettricità. E deve essere sottolineato che, pur con tutte le necessarie cautele e anche se la tecnologia ne ha ridotto fortemente l'impatto, le centrali elettriche indubbiamente modificano l'ambiente in maniera non gradevole.

Qualsiasi piccolo comune può opporsi con successo alla realizzazione di infrastrutture che passino sul suo territorio, così come nel Parlamento polacco del Seicento qualsiasi nobile poteva bloccare ogni decisione con il suo solo voto. Si tratta di una situazione che tutti condannano in via di principio ma che poi non si riesce a modificare, e così come la Polonia, grazie a questo sistema decisionale, perse l'indipendenza politica, l'Italia ha, intanto, perduto l'indipendenza energetica, dal momento che un quinto del suo fabbisogno elettrico proviene dall'estero. Anche gli elettrodotti, come i valichi alpini, sono però sovraffollati ed è assai difficile aumentare la quantità importata; una interruzione brusca della fornitura di elettricità può provocare il caos.

E così l'Italia è andata avanti per anni, bloccando, rinviando e assottigliando il margine di riserva del suo sistema elettrico, ben al di sotto dei limiti di sicurezza. Le inversioni di tendenza recenti, con l'accelerazione nella costruzione di nuove centrali, e i tentativi, per ora molto faticosi, di introdurre il «mercato dell'energia» non sono sufficienti ad assicurare che episodi di interruzione improvvisa ed estesa non si verifichino nel prossimo futuro.

## 6.4. Conclusione: ritratto di un paese precario

Molti anni fa, *The Economist* pubblicò un supplemento sull'Italia sulla cui copertina figurava, a simboleggiare il paese, un funambolo che danzava, appunto, su una fune tesa sul vuoto. Il ritratto è oggi forse ancora più appropriato di allora. Gli elementi di precarietà sono aumentati nel corso dell'ultimo decennio e l'ingresso nell'Unione Europea, se ha tenuto il paese al riparo da micidiali sbalzi nei cambi, non ha certo automaticamente contribuito a risolvere i problemi. Li ha, anzi, talora accentuati perché ha precluso certe facili vie d'uscita (vedi par. 7.4): la corda del funambolo è ora a maggiore distanza dal terreno, il vuoto sotto di lui si è fatto più pericoloso nel caso di una caduta.

Proprio per questo, si sono volutamente poste in evidenza le debolezze del paese; esse vanno seriamente affrontate nella certezza che non vi sono facili vie d'uscita e che le carenze strutturali accompagneranno l'Italia ancora per tempi generazionali. Ciò non significa affatto, però, che l'Italia non ce la possa fare, che il funambolo non possa giungere all'altro capo della fune.

Un certo timore di cadere in una retorica frequente e fastidiosa ha portato a non sottolineare, in questo *Rapporto*, i punti di forza dell'Italia che spesso si rivelano nei momenti difficili: questo paese – così rigido nei suoi meccanismi normativi, giuridici, amministrativi, sociali, produttivi – riesce a dar prova di incredibili flessibilità di fronte alle emergenze. Si tratta, dopotutto, del sesto o settimo sistema economico del pianeta, della terza o quarta economia europea, di uno dei maggiori complessi produttivi e di uno dei maggiori mercati di consumo, di una delle maggiori concentrazioni di cultura e di energie imprenditoriali del mondo. Da questa constatazione appunto, senza retorica, è necessario partire per cercare, con pazienza, i rimedi alle difficoltà presenti.

<sup>1</sup> Cfr. audizione del governatore della Banca d'Italia da parte della Commissione parlamentare congiunta sul Bilancio nell'ambito della discussione sul Dpef, 6 luglio 2003.

<sup>2</sup> Il *Rapporto 1998* sottolineava come già allora fosse ben visibile un rallentamento della crescita economica italiana rispetto a quella degli altri paesi avanzati, e più specificatamente quelli dell'Unione Europea, in atto da almeno sette anni e largamente ignorato o sottovalutato nel dibattito sullo stato dell'economia; nel *Rapporto 1999* si metteva in evidenza la possibile natura strutturale di tale evoluzione, legata a fattori interni, specie di carattere demografico, alla peculiare debolezza italiana nell'a-

dottare decisioni di carattere pubblico, a un mutamento di carattere geopolitico dell'ambiente esterno; nel *Rapporto 2000* veniva esplorata in maggiore dettaglio la componente demografica; nel *Rapporto 2001* si presentava una misura statistica sommaria del ritardo accumulato e si descrivevano alcune caratteristiche del «male italiano».

<sup>3</sup> Cfr., tra l'altro, Centro Studi Confindustria, *Azioni per la competitività. La competitività dell'Italia*, Roma 2002.

<sup>4</sup> La Confindustria tiene aggiornata sul proprio sito Internet la base statistica di questo studio.

<sup>5</sup> *La Repubblica*, 22 luglio 2003.

<sup>6</sup> Cfr. Valletta, M., Zocchi, P., «Luci e ombre del rapporto tra i risparmiatori e le banche», in Bnl/Centro Einaudi, *Un risparmiatore previdente. XXI Rapporto sul risparmio e sui risparmiatori in Italia*, a cura di A. Beltratti, Bnl Edizioni, Roma, e Guerini e Associati, Milano 2003, pp. 95-150.

<sup>7</sup> Cfr. Bastasin, C., «Il declino del paese cieco di rabbia», *La Stampa*, 27 febbraio 2003.

<sup>8</sup> Si tratta, oltre che dell'imprecisione statistica dei dati (compensata in parte dall'uniformità del metodo di rilevazione), anche delle difficoltà relative al metro di misura: la valutazione va fatta su dati in termini reali, per eliminare i problemi relativi alla fluttuazione dei cambi, ma la scelta dell'anno in cui esprimere la moneta costante non è neutrale. In ogni caso, anche variando l'anno al quale si «congelano» i rapporti di cambio, il quadro complessivo rivela il minore dinamismo dell'andamento italiano. Ugualmente indifferente, ai fini del quadro generale, è il porre la base 100 in anni diversi dal 1985.

<sup>9</sup> A conclusioni analoghe giunge, per altre vie, Riccardo Faini (Faini, R., «Fu vero declino? L'Italia degli anni Novanta», *Il Mulino*, n. 6, 2003, pp. 1072-1083).

<sup>10</sup> Cfr. Deaglio, M., *Liberista? Liberale. Un progetto per l'Italia del Duemila*, Donzelli, Roma 1996, pp. 119-120.

<sup>11</sup> L'esempio è naturalmente teorico, teso a stabilire un ordine di grandezza. Va rilevato che il progetto attualmente in discussione di riforma pensionistica, contenente l'opzione per il lavoratore di restare al lavoro, comporta risparmi minori in quanto il risparmio relativo alla ritenuta previdenziale viene versato in busta paga.

<sup>12</sup> Cfr. Sartor, N., «Immigrazione e finanza pubblica», relazione presentata al convegno della Fondazione Cesfin Alberto Predieri su «L'incidenza economica dell'immigrazione» (Firenze, 11-12 dicembre 2003).

<sup>13</sup> Cfr. *Literary skills for the world of tomorrow. Further results from PISA 2000*, Ocse, Unesco Institute for Statistics, Paris 2003. Si veda anche Associazione Treille, *Scuola italiana, scuola europea? Dati e confronti*, Quaderno n. 1, maggio 2002.

<sup>14</sup> Cfr. *Literary skills for the world of tomorrow*, cit., figure 3.7a e 3.7b., pp. 112 e 113.

<sup>15</sup> La costa orientale nordamericana (Stati Uniti e Canada) subì una grave interruzione, durata quasi un giorno e mezzo, subito dopo Ferragosto; seguirono le interruzioni francesi, direttamente collegate alla siccità. Londra visse un breve ma angoscioso blackout con decine di migliaia di persone intrappolate nei cunicoli sotterranei della metropolitana; e, appena una settimana prima dell'esperienza italiana, un episodio analogo tolse per diverse ore l'energia elettrica a gran parte della Danimarca e della Svezia, Stoccolma compresa.

## 7. Il ritardo e i costi dell'isolamento

### 7.1. Il problema dei costi transattivi

In questo capitolo verranno analizzate le ragioni del ritardo italiano nel settore delle regole decisionali: dalla Costituzione alla gestione della giustizia civile e commerciale. Come si è visto (par. 6.2 e par. 6.3), una fra le maggiori inefficienze del sistema consiste nell'incapacità di prendere decisioni di adeguamento al mutare delle circostanze esterne. Ovvero esso impiega comunque tempi superiori a quelli degli altri sistemi nazionali per produrre decisioni di riforma, delle pensioni, dei mercati finanziari, delle regole di giustizia ecc. Tale dilatazione dei tempi può comportare che la decisione venga assunta quando ormai le circostanze esterne sono nuovamente mutate, risultando pertanto non più attuale; al limite, il tempo impiegato può essere così dilatato da impedire il realizzarsi della decisione stessa.

La spiegazione qui avanzata è fondata sull'ipotesi di un accumulo crescente di costi transattivi<sup>1</sup> interni, tale da produrre il ritardo o addirittura da impedire il realizzarsi delle decisioni: sicché il sistema si trova sempre più «indietro» rispetto agli altri in competizione. La presenza di elevati costi transattivi fa sì che per il sistema italiano sia tutto più costoso, ivi incluse le semplici transazioni di mercato, onde, a parità di altre condizioni di competizione, esso risulta svantaggiato rispetto agli altri.

Nel modello qui proposto si cercherà di dimostrare che:

1. il design del sistema italiano è stato caratterizzato sin dall'inizio dalla presenza *voluta* di forti costi transattivi;
2. tale design non era tuttavia irrazionale, anzi si poneva, all'inizio, come migliore risposta razionale alle condizioni interne al sistema;
3. in una fase critica di trasformazione (primi anni Settanta) tali condizioni furono non smantellate, bensì rafforzate grazie a un parziale isolamento del sistema dal contesto competitivo globale;
4. tale scelta politica si è rivelata funzionale nel medio periodo al mantenimento di posizioni dominanti e inefficienti, ma ha indotto un accumulo straordinario di costi transattivi, che in un contesto di maggiore competizione internazionale sarebbero stati eliminati;
5. l'apertura finale del mercato alla competizione globalizzata ha esposto il sistema a condizioni competitive estremamente sfavorevoli sotto tutti gli aspetti istituzionali coinvolti.

Il modello cerca quindi di rendere conto tanto della razionalità delle scelte passate, quanto dei loro attuali effetti perversi. Si tratta di una tipica storia in cui agenti razionali, in virtù di decisioni quanto meno ragionevoli, finiscono per produrre la propria sconfitta.

## 7.2. I tempi delle decisioni

### *Le decisioni politiche: la formazione dei governi*

Uno dei tratti più caratteristici del sistema italiano, e quindi più facilmente identificabili, è stato l'*arrangement* costituzionale della Prima Repubblica, contrassegnato da instabilità degli esecutivi, lentezza e «bizantinismo» delle procedure decisionali.

Henry Kissinger lo aveva efficacemente descritto come un sistema in cui ai vecchi Stati preunitari si erano sostituiti i partiti politici, con la conseguenza che ogni decisione doveva essere negoziata continuamente fra forze politiche «sovrane»<sup>2</sup>. Ancora di recente, Giuseppe Dalla Torre<sup>3</sup> ha individuato quello italiano come un modello dove lo Stato si pone quale spazio della mediazione e dell'equilibrio,

per offrire regolamentazioni a realtà sociali (sindacati, industrie ecc.) dotate di forza e legittimazione autonoma, che non accettano di essere regolamentate senza il proprio consenso. Tale modello contrasterebbe in modo netto con quello francese classico della sovranità dello Stato come sovranità «insofferente» che si afferma nella *propria* regolamentazione delle varie realtà sociali sub-statali.

Un'analisi classica rimane quella di Joseph La Palombara in *Democracy, Italian Style*<sup>4</sup>, dove si dimostra come il sistema politico italiano sia evoluto verso una forma di coalizioni necessitate che comportano uno stato di *bargain* perenne, la cui ovvia conseguenza consiste nel livello molto alto dei *costi decisionali*. L'indicatore naturalmente in grado di rappresentare tali costi consiste proprio nella durata (bassa) e nel numero (alto) delle coalizioni governative succedutesi dal 1948 a oggi, il cui quadro riassuntivo è contenuto nella tabella 7.1.

Tabella 7.1. I governi repubblicani

Anni della Repubblica:	56
Governi:	57
Media governi all'anno:	0,9
Governo più breve:	Andreotti (1972), 9 giorni
Governo più lungo:	Craxi (1983), 1.058 giorni
Giorni di governo:	17.741
Giorni di crisi di governo:	1.693 (4,6 anni)
Media di permanenza di un governo:	311,24 giorni

Rispetto ai dati della tabella occorre osservare come il numero delle coalizioni *non* abbia necessariamente implicato instabilità governativa, atteso che gli schemi di coalizione sono spesso rimasti immutati per lunghi periodi di tempo e che il partito dominante è rimasto, fino al 1994, il medesimo. Il fattore maggiormente rilevante è rappresentato invece dai 4,6 anni di *crisi* di governo (praticamente un'intera legislatura) che rappresentano, in termini di tempo, i costi transattivi associati alle decisioni di coalizione, ovvero alla mera attività richiesta per la formazione dei governi.

La comparazione con altri sistemi politici, improntati a schemi costituzionali fortemente alternativi a quello italiano, risulta agevole.

Prendendo lo schema degli Stati Uniti come uno dei più distanti da

quello italiano, si può osservare come nello stesso periodo il tempo dedicato alla soluzione di crisi ministeriali sia stato praticamente pari a zero. Una stima più accurata dovrebbe portare, nel raffronto, a considerare il tempo dedicato dal candidato eletto (novembre) alla formazione del proprio governo prima dell'inaugurazione della presidenza (metà gennaio), pari a circa 2 mesi per ogni elezione quadriennale. Si ottiene che il tempo impiegato dal sistema americano per le decisioni di allocazione delle cariche governative si aggira, dal 1948 a oggi, sui 2,4 anni. Anche in questa seconda stima, quindi, il sistema italiano avrebbe richiesto circa il doppio del tempo richiesto negli Stati Uniti per prendere lo stesso tipo di decisioni. Occorre però sottolineare come i costi decisionali siano affrontati dal sistema americano addossandoli alla coalizione vittoriosa, *senza alcuna incidenza* sull'agenda del governo in carica, ossia come i 2,4 anni così misurati non debbano venire sottratti al tempo totale destinato alla piena operatività del governo. Viceversa i 4,6 anni del sistema italiano *debbono* essere sottratti a tale operatività e dunque rappresentano un costo netto.

Il sistema italiano di soluzione delle crisi ministeriali può essere posto a confronto anche con quello inglese. Com'è noto, i meccanismi costituzionali evolutivi del sistema inglese concedono al primo ministro il ricorso alle elezioni anticipate praticamente senza limiti proprio per risolvere anticipatamente possibili crisi parlamentari. In questi casi il primo ministro si rivolge direttamente al paese, e il capo della coalizione elettorale vittoriosa diviene in modo quasi automatico primo ministro del nuovo governo. Un tale meccanismo non assicura ovviamente che non vi siano fasi nelle quali la scelta della compagine governativa risulta difficoltosa: lo testimoniano le frequenti elezioni generali degli anni Cinquanta (si votò nel 1950, 1951, 1955, 1959) o della fine degli anni Sessanta (1964, 1966, 1970) con una successione molto ravvicinata che in altri sistemi potrebbe risultare drammatica. Il meccanismo inglese, tuttavia, scarica sulle elezioni generali i costi transattivi legati alle crisi ministeriali. Così, scontando il tempo dedicato alla contesa elettorale (in media circa 3 mesi per ogni elezione fra crisi di governo e campagna elettorale), alla vera e propria formazione del nuovo governo viene dedicato non più del tempo necessario alla nomina, formalizzata uno o due giorni dopo la proclamazione dei risultati elettorali.

In tal modo, e contandosi 16 elezioni generali dal 1945, il tempo impiegato dal sistema inglese per la formazione dei nuovi gabinetti e

sottratto alla vera e propria attività di governo risulta essere tra i 16 e i 32 *giorni*, a fronte dei 4,6 *anni* dell'Italia, il cui *ritardo*, in termini di tempo impiegato per la soluzione del medesimo problema, risulterebbe, quindi, pari ad almeno 4 anni e 5 mesi.

Nei costi transattivi delle crisi di governo potrebbe anche essere incluso il tempo della campagna elettorale. In questo caso, considerando un tempo medio di 3 mesi, gli inglesi avrebbero dedicato circa 48 mesi all'espletamento delle elezioni generali, cioè circa 4 anni. Considerando lo stesso tempo medio di 3 mesi a fronte delle 14 legislature repubblicane, gli italiani avrebbero dedicato alle elezioni 3,6 anni, che debbono comunque aggiungersi ai 4,6 dedicati alla soluzione delle crisi. Il tempo inglese salirebbe perciò a 4,1 anni ma quello italiano a ben 8, onde il ritardo rimarrebbe di circa 4 anni.

Come si vede, sia il sistema inglese sia quello americano tendono comunque ad azzerare i meri costi di decisione della compagine governativa, scaricandoli vuoi sui tempi di espletamento delle elezioni generali, vuoi sulla coalizione vittoriosa *prima* della sua entrata in carica; in Italia, invece, tali costi sono interamente a carico del sistema politico nazionale. Pertanto, sincronizzati gli «orologi politici» dei tre paesi nel 1945, si constata che l'orologio italiano risulta aver accumulato nel 2004 un ritardo di almeno 4 anni.

Un secondo dato interessante è rappresentato dal tempo impiegato dal sistema italiano per l'elezione del Capo dello Stato. La tabella 7.2 riproduce gli scrutini e le coalizioni necessarie a tali elezioni.

Con poche eccezioni (elezione di De Nicola, Cossiga e Ciampi), il dato più rilevante è il numero di scrutini impiegati per trovare una coalizione sufficiente ad assicurare la scelta del Presidente<sup>5</sup>. La tabella, cioè, indica chiaramente come i meccanismi decisionali abbiano spesso impedito di arrivare a un risultato *prima* della celebrazione dell'elezione, generando così alti costi transattivi, in termini di scrutini necessari a giungere al risultato.

Una comparazione col sistema americano può anche in questo caso risultare interessante, per la diversa gestione di tali costi transattivi. È noto, infatti, che il sistema americano impiega molto tempo nella scelta del Presidente. Si può dire che, fra l'inizio delle primarie e il voto di novembre, l'intero processo dura poco meno di un anno: ossia che dalla fine della seconda guerra mondiale a oggi l'America abbia impiegato circa 14 anni nella mera scelta dei presidenti, con un costo altissimo rispetto a tutti gli altri sistemi politici.

Tabella 7.2. Elezioni del Capo dello Stato

<i>Capo dello Stato</i>	<i>Durata in carica</i>	<i>Votanti</i>	<i>Voti ottenuti</i>	<i>Scrutinio</i>	<i>Coalizione</i>
Enrico De Nicola (provvisorio)	1946-1948	504	396 (78%)	1°	Dc, Pci, Psiup
Luigi Einaudi (Pli)	1948-1955	537	323 (60%)	4°	Dc, Psdi, Pli, Pri
Giovanni Gronchi (Dc)	1955-1962	833	658 (78%)	4°	Dc, Pci, Psi, Pnm, Msi
Antonio Segni (Dc)	1962-1964	842	443 (52%)	9°	Dc, Pli, Pri, Pnm, Msi
Giuseppe Saragat (Psdi)	1964-1971	927	646 (69%)	21°	Dc, Pci, Psi, Psdi, Pri
Giovanni Leone (Dc)	1971-1978	996	518 (52%)	23°	Dc, Pli, Pri, Pnm, Msi
Sandro Pertini (Psi)	1978-1985	995	832 (83%)	16°	Dc, Pci, Psi, Psdi, Pri, Pli, Dp, Parti- to Radicale
Francesco Cossiga (Dc)	1985-1992	977	752 (76%)	1°	Dc, Pci, Psi, Psdi, Pri, Pli
Oscar Luigi Scalfaro (Dc)	1992-1999	1.002	672 (67%)	16°	Dc, Pds, Psi, Psdi, Pli, Lista Pannella, La Rete, Verdi
Carlo Azeglio Ciampi	1999-	990	707 (70%)	1°	L'Ulivo (Ds, Ppi, Ri, Dem., Verdi, Sdi, Pri, altri), Pdci, Udeur, Uv, Svp, Polo delle libertà (Fi, An, Ccd, altri)

Tale costo, però, viene gestito largamente al di fuori del sistema di governo. L'intero processo è, infatti, affidato alle selezioni dei candidati all'interno dei rispettivi partiti, e non rappresenta un tempo sottratto al sistema politico nazionale. Basti pensare ai vari costi transat-

tivi affrontati e gestiti dalle *conventions* dei partiti per la nomina del candidato. Questi possono anche risultare molto alti e bloccare le *conventions* in numerosi scrutini per la designazione finale; sono costi, però, *privatizzati*, che cioè non ricadono sul sistema politico nazionale<sup>6</sup>.

La parte finale di campagna elettorale per le elezioni presidenziali dura anche qui circa 3 mesi, che moltiplicati per 14 danno un costo totale nel dopoguerra di 3 anni e 6 mesi, imputabile peraltro tanto alla scelta del Presidente (e quindi del governo) quanto alla selezione di parte del Congresso<sup>7</sup>. Anche questo tempo, tuttavia, viene gestito senza pesare sul sistema politico nazionale, ossia senza che il Congresso sia sciolto e l'attività di governo si interrompa.

In altri termini, poiché il Presidente e il suo governo rimangono nella pienezza dei poteri durante tutto il processo di selezione del governo nuovo, e le elezioni per il legislativo avvengono senza scioglimento del legislativo stesso, si può dire che il sistema americano riesce a investire molte risorse temporali nel processo di selezione (laddove il tempo investito può evidentemente essere considerato come una fra le variabili da cui dipende l'accuratezza della decisione) e insieme a *sterilizzare* tale investimento temporale rispetto all'attività governativa e di legislazione.

Il sistema americano risulterebbe perciò anche più efficiente di quello inglese, che per le elezioni prevede lo scioglimento e dunque l'interruzione dell'attività della Camera dei Comuni. Quanto al sistema italiano, poi, in cui al tempo di interruzione dell'attività legislativa occorre sommare quello dedicato alla soluzione delle crisi ministeriali, il suo ritardo rispetto agli Stati Uniti si aggirerebbe intorno agli 8 anni.

### *Le decisioni politiche: l'attività legislativa*

Un secondo aspetto rilevante dei costi transattivi della politica è, ovviamente, legato all'attività legislativa, ossia ai tempi e ai costi associati alle decisioni che sfociano in provvedimenti legislativi. La tabella 7.3 riassume il tempo dedicato dal Parlamento italiano all'attività di assemblea negli ultimi anni.

Va detto che il dato 2004 si riferisce, naturalmente, solo ai primi giorni dell'anno, e quello 2001 solo ai mesi successivi alle elezioni della XIV legislatura, quindi tiene conto di circa metà del lavoro del

Tabella 7.3. Numero e durata delle sedute della Camera dei deputati italiana

	2001	2002	2003	2004	XIV legislatura
Sedute dell'Assemblea	81	164	159	7	411
Ore di seduta	428 h 16'	947 h 25'	928 h 56'	40 h 35'	2.345 h 12'

Fonte: Servizio Assemblea

Parlamento per quell'anno. Infatti, moltiplicandolo per due e sottraendo il tempo di sospensione dell'attività per le elezioni si vede come risulti congruente con i dati 2002 e 2003. Ciò significa che si può prendere a stima del tempo di attività legislativa un costo comunque superiore alle 900 ore l'anno.

È possibile a questo punto tentare un raffronto comparato con altre assemblee legislative nello stesso periodo. Siccome, com'è ampiamente noto, l'attitudine inglese e americana alla legislazione rimane significativamente diversa da quella italiana, il raffronto più utile può avvenire con il Parlamento francese (tabella 7.4), in quanto istituzione legislativa simile inserita in un sistema giuridico che appartiene alla medesima «famiglia» del sistema italiano<sup>8</sup>.

Tabella 7.4. Numero e durata delle sedute dell'Assemblea nazionale francese

		Assemblea		Commissioni	
		Sedute	Ore	Sedute	Ore
2002	Aprile	10	23 h 36'	64	206 h 15'
	Maggio	15	80 h 35'	61	190 h 13'
	Giugno	8	52 h 13'	44	114 h 35'
	Luglio	1	9 h 8'	0	0
	Agosto	0	0	5	26 h 45'
	Settembre	0	0	35	126 h 55'
	Ottobre	9	37 h 32'	33	122 h 3'
	Novembre	10	54 h 34'	33	112 h 47'
	Dicembre	11	66 h 11'	56	149 h 17'
	2003	Gennaio	0	0	5
Febbraio		0	0	25	124 h 41'
Marzo		1	7 h 31'	4	12 h 33'
		65	331 h 20'	365	1.224 h 9'

Fonte: *Annuaire parlementaire*

Dal raffronto si può agevolmente notare come il tempo speso dal Parlamento francese in 12 mesi sia pari a circa *un terzo* di quello impiegato nello stesso arco temporale dalla Camera dei deputati, e il numero delle sedute sia meno della metà (il che significa pure che per ogni seduta si è impiegato meno tempo). Il dato è significativo in quanto porta a concludere che il sistema italiano investa tendenzialmente nella discussione parlamentare circa 600 ore in più all'anno rispetto a quello francese. Se si considerano tali costi transattivi anche in termini di costi opportunità, ossia di attività non svolte, il ritardo annuale italiano risulta pari a circa 25 giorni completi, equivalenti a circa 75 giorni lavorativi ovvero a circa 3 mesi: ciò significa che ogni 4 anni il sistema italiano accumula un ritardo, in termini di costi transattivi, di circa 1 anno su quello francese, il che porta a un ritardo complessivo, dal dopoguerra, di circa 14 anni. Risulta evidente, dunque, che il sistema politico italiano si caratterizza, anche rispetto ad altri sistemi politici euro-continentali, per una moltiplicazione dei costi transattivi. Tale maggior impiego di tempo potrebbe tuttavia essere spiegato dalla più cospicua produzione legislativa italiana, di cui pure molto si favoleggia. Per mantenere la discussione a livello quantitativo, il numero totale delle leggi approvate nelle passate 13 legislature viene riassunto nella tabella 7.5.

Tabella 7.5. L'attività legislativa del Parlamento italiano

<i>Legislatura</i>	<i>Leggi ordinarie approvate</i>	<i>Leggi costituzionali promulgate</i>	<i>Decreti legge emanati</i>	<i>Decreti legge convertiti</i>	<i>Decreti legge non convertiti</i>	<i>Totale leggi approvate</i>
I	2.316	1	29	28	1	2.317
II	1.896	1	60	60	0	1.897
III	1.793	3	30	28	2	1.796
IV	1.765	3	94	89	5	1.768
V	839	2	69	66	3	841
VI	1.128	0	124	108	16	1.128
VII	666	0	167	136	31	666
VIII	963	0	274	171	101	963
IX	795	1	302	136	129	796
X	1.061	5	459	187	264	1.066
XI	311	3	493	123	315	314
XII	295	0	718	122	556	295
XIII	706	4	149	146	3	710

La quantità della legislazione dipende da numerose variabili: cultura giuridica del sistema, necessità di riforme, impiego dello strumento legislativo anche a fini di amministrazione interna dello Stato ecc. Qui tuttavia la quantità rileva solo dal punto di vista dei costi transattivi: quale che ne sia la causa o la necessità, infatti, più leggi si traducono inevitabilmente in un aggravio dei costi da sostenere per accordarsi sul contenuto delle leggi stesse. Ovvero, *ceteris paribus*, un sistema che decide di produrre più leggi è comunque un sistema che aumenta i propri costi interni.

### *Le decisioni giuridiche*

Nell'edizione 2002 di questo *Rapporto* era stato calcolato il ritardo italiano in termini di tempo necessario per raggiungere decisioni giuridiche di definizione delle controversie, sulla base di dati riferiti agli anni Novanta<sup>9</sup>. In particolare, il tempo necessario per produrre una decisione di primo grado di definizione della controversia risultava essere di 4 anni per l'Italia, 7 mesi e mezzo per la Francia, 6 mesi per la Germania. La riduzione di questo tempo medio che si è registrata negli ultimi anni lascia tuttavia l'Italia ben lontana dagli altri sistemi euro-continentali (tabella 7.6).

Tabella 7.6. Durata delle cause civili in primo grado, in giorni

<i>Anni</i>	<i>Giudice di pace</i>	<i>Tribunali</i>
1998	261	996
1999	303	965
2000	340	1.024
2001	382	990
2002	417	901

Fonte: Ministero della Giustizia (da *Il Sole 24 Ore*, 10 gennaio 2004, p. 23)

I dati relativi alla definizione delle controversie in secondo grado per gli ultimi anni sono riassunti invece nella tabella 7.7.

Il miglioramento di efficienza relativo ha conseguenze in termini di assorbimento dei carichi pendenti (i processi in attesa di sentenza), ossia in termini di incontro fra la domanda sociale di giustizia,

Tabella 7.7. Durata delle cause civili in secondo grado, in giorni

<i>Anni</i>	<i>Corte d'appello</i>
1998	998
1999	978
2000	593
2001	686
2002	755

Fonte: Ministero della Giustizia (da *Il Sole 24 Ore*, 10 gennaio 2004, p. 23)

misurata dai nuovi processi sopravvenuti, e l'offerta statale, misurata dalla capacità del sistema di esaurire i processi in corso. Il miglioramento è misurato nella tabella 7.8.

I dati dimostrano che il sistema pare avere raggiunto un punto di equilibrio. A fronte di una leggera flessione della domanda di giustizia, misurata dal numero di processi sopravvenuti, vi è un andamento ondulatorio della capacità di esaurimento dei processi che si situa intorno al milione e mezzo. Ciò permette una graduale riduzione del carico di processi arretrati, sceso negli ultimi quattro anni al di sotto dei 3 milioni di unità, con una diminuzione tendenziale di circa 200.000 procedimenti all'anno, che corrisponde in effetti all'aumento dell'offerta di giustizia (processi esauriti) rispetto alla domanda sociale (processi sopravvenuti) determinatosi nel 2002. Il dato implica, tuttavia, che *coteris paribus* l'attuale arretrato decisionale verrebbe smaltito in circa *quindici anni*.

Risulta chiaro, pertanto, che rispetto all'esaurimento della domanda sociale di giustizia il sistema italiano continua comunque a pensa-

Tabella 7.8. Rapporto fra domanda sociale di giustizia e capacità di assorbimento da parte del sistema

<i>Anni</i>	<i>Soppravvenuti</i>	<i>Esauriti</i>	<i>Pendenti</i>
1999	1.539.436	1.492.682	3.301.199
2000	1.374.850	1.558.698	3.186.418
2001	1.368.210	1.484.420	3.061.718
2002	1.326.381	1.549.788	2.840.269

Fonte: Ministero della Giustizia (da *Il Sole 24 Ore*, 10 gennaio 2004, p. 23)

re in termini di lustri. Altrimenti detto, anche l'analisi dei dati relativi alla capacità di produrre decisioni in campo giurisdizionale, similmente a ciò che avviene in campo politico (ossia nei due settori chiave per la regolazione della società), mostra con chiarezza quanto il sistema si fondi per sua caratteristica sulla presenza di costi transattivi elevati, che si traducono in ritardi molto consistenti (di anni, se non di decenni) sugli altri sistemi in competizione.

### 7.3. Il modello del ritardo italiano e la teoria economica delle costituzioni

Le considerazioni empiriche fin qui svolte confermano ampiamente l'impressione che il sistema italiano, a parità di altre condizioni, sia comunque ostacolato nella competizione globale con gli altri sistemi, quali che siano le sue performance economiche, dalla presenza di costi transattivi anormalmente elevati. Una più completa analisi richiede che tali considerazioni siano ora esaminate dal punto di vista della *Transaction Costs Politics*<sup>10</sup>, e della teoria economica delle costituzioni, per cercare di definire un modello che fornisca una spiegazione, e possibilmente una cura, del ritardo italiano.

In particolare viene qui in rilievo la teoria di Robert Cooter sulla «natura strategica» delle costituzioni politiche<sup>11</sup>. Secondo tale teoria le costituzioni sono essenzialmente contratti incompleti di «assicurazione» che ciascun attore politico razionale compra contro la possibilità di prevalenza dei propri avversari. Si tratta, innanzitutto, di contratti *incompleti*, in quanto è impossibile per le parti politiche che li sottoscrivono prevedere tutte le contingenze che si verificheranno sotto il loro regime, specificando una norma particolare per ogni occorrenza. Tale incompletezza essenziale significa che più importante del testo è la struttura di *governance* a cui tali costituzioni danno vita, giacché sarà proprio tale struttura a gestire in concreto le occorrenze non definibili al momento della redazione del contratto.

La struttura comprende tanto le istituzioni politiche in senso stretto (Governo, Parlamento ecc.) quanto quelle giuridiche di amministrazione del sistema (Corti ordinarie, Corte costituzionale, Consiglio di Stato ecc.). Data, allora, tale natura *economica* delle costituzioni

politiche, ossia il loro rilievo strategico nella lotta politica, occorre chiedersi se gli attori politici italiani seguissero o meno schemi razionali nel disegno di un ordinamento giuridico-politico caratterizzato dall'accumulo di costi transattivi.

Orbene, la natura strategica delle costituzioni politiche consiste proprio nel loro essere delle «assicurazioni» per una parte politica contro il prevalere della parte opposta. Di fatto, il disegno istituzionale italiano nel secondo dopoguerra risente profondamente della natura fortemente divisa del sistema politico nel contesto della guerra fredda. In tale contesto, l'assicurazione migliore contro il prevalere della parte politica opposta consisteva proprio nel disegnare una costituzione caratterizzata da forti costi transattivi, giacché questi avrebbero impedito che la parte prevalente alle elezioni potesse utilizzare con efficacia gli strumenti di governo *contro* la parte soccombente.

Da questo punto di vista la Costituzione italiana ha rappresentato, quindi, la *miglior risposta razionale* al problema contingente che le forze politiche avevano di fronte, rispetto ai rischi molto alti per ciascuna del prevalere della parte opposta. Il recupero di questa visione razionale è molto importante, perché sgombra il campo dall'ipotesi della mera inefficienza come *errore*, e come incapacità. L'inefficienza del sistema si rivela invece una risposta razionale *voluta*, e perseguita nei termini dell'effettiva situazione strategica presente al momento della sua progettazione.

Sempre da questo punto di vista, si comprende allora molto bene la differenza, ad esempio, col sistema americano. Il gruppo politico che ha dato vita al disegno della Costituzione americana era un gruppo molto coeso e ideologicamente affine. Tant'è che il progetto iniziale di Costituzione prevedeva che il vicepresidente sarebbe stato il secondo candidato con più voti alle elezioni presidenziali, ossia proprio l'avversario diretto del presidente risultato vittorioso alle elezioni. Una tale regola avrebbe rappresentato un assurdo (e fu, infatti, cambiata successivamente) se il gruppo politico dominante non avesse costituito una élite sostanzialmente molto coesa.

Nella situazione strategica che ha dato origine alla Costituzione americana non vi erano quindi le preoccupazioni sottese alla situazione strategica italiana, e la riduzione razionale dei costi transattivi interni poteva essere anche inconsapevolmente perseguita, in assenza di preoccupazioni rilevanti sul prevalere di una parte politica opposta. Sostanzialmente, si tratta di una Costituzione dettata da un uni-

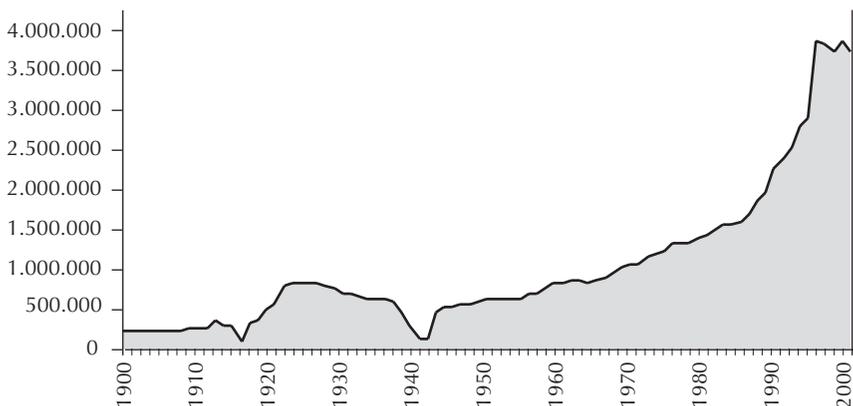
co gruppo dominante, e non del compromesso raggiunto fra più gruppi politici potenzialmente interessati alla distruzione della parte avversa, quindi necessitati a loro volta a comprare a livello costituzionale una forte assicurazione per la *propria* sopravvivenza.

Pertanto, sia dietro il disegno della Costituzione americana, sia dietro quello della Costituzione italiana, vi è all'opera la medesima logica razionale, la quale origina strutture di *governance* assai diverse, per via delle differenze di contesto strategico in cui sono state prese le decisioni costituzionali.

Se ciò è vero per il disegno iniziale, vi è però da chiedersi perché tale sistema sia stato mantenuto, e anzi rafforzato successivamente. Per rispondere a questa domanda, può tornare utile guardare ancora una volta all'andamento dei carichi pendenti (figura 7.1). Le serie storiche contengono, infatti, alcuni dati rilevanti per la discussione sin qui condotta.

Dalla figura risulta evidente come l'andamento dei procedimenti pendenti, ossia l'accumulo interno dei costi transattivi connessi con la capacità del sistema di prendere decisioni giuridiche, abbia avuto un notevole aumento a partire dal 1973. Tornando indietro nel tempo, si vede come il sistema abbia dimostrato una buona efficienza fi-

Figura 7.1. Carico totale dei processi pendenti in primo grado, calcolato su base annuale, 1900-2000



no al 1928, a prova di una non radicata o «storica» incapacità di soluzione delle controversie giuridiche. L'impennata del ventennio 1928-1948 richiederebbe analisi fuori degli scopi del presente capitolo, e comunque si mantenne al di sotto di soglie critiche. La quasi totale assenza di procedimenti pendenti fra il 1948 e il 1953 si spiega con l'ovvia contrazione delle controversie originata dallo stato di guerra. Già a partire dal 1953, ossia con l'operatività del nuovo *arrangement* istituzionale del dopoguerra, il sistema si piazza in modo stabile ai livelli peggiori dei periodi precedenti, che divengono così livelli normali d'inefficienza, con un lento ma certo e progressivo accumulo fino al 1973. Dopo quella data, l'accumulo si fa sempre più marcato e tendenzialmente ingovernabile.

Occorre quindi ricercare una spiegazione di tale andamento, anche considerando come a partire da quell'epoca si sia verificata in Italia una maggiore instabilità politica, la quale ovviamente si riflette in una peggiore performance in termini di costi transattivi del sistema politico stesso. La tabella 7.9 riassume l'andamento delle elezioni politiche italiane dal 1946 al 1992. Si vede come nel 1972 si verifichi il primo scioglimento anticipato delle Camere, seguito da ben altre due elezioni generali nello stesso decennio, e divenuto prassi costante fino alla nuova stabilità della legislatura del 1987 che si concluse a scadenza naturale nel 1992 (una nuova interruzione si avrà poi nel 1994).

Dal punto di vista dell'analisi sin qui condotta occorre in primo luogo considerare che un sistema in competizione internazionale non può permettersi di accumulare forti costi transattivi interni, giacché questi, sommati agli altri costi comuni, ne renderebbero la performance tendenzialmente peggiore di quella dei competitori.

Ciò che avvenne in Italia fu tuttavia che, a seguito della crisi petrolifera del 1973, il paese progettò e mantenne un parziale isolamento dalla competizione economica mondiale, attuato essenzialmente mediante un rigido controllo della circolazione dei capitali. La chiusura delle frontiere valutarie permise di creare e amministrare un forte debito pubblico interno, dotando il governo di una massa finanziaria atta a controllare il sistema, anche in funzione di ammortizzazione sociale dell'impatto negativo della crisi: il prezzo però fu un parziale isolamento dalla competizione internazionale. Si trattò quindi, nuovamente, di una risposta politica, razionale e voluta, a contingenze esterne che potevano minacciare seriamente la tenuta del sistema stesso.

Tabella 7.9. Elezioni della Camera dei deputati in Italia, 1946-1992. Percentuali di voto

2 giugno 1946	<i>Referendum istituzionale</i> Repubblica 54,3 • Monarchia 45,7
2 giugno 1946	<i>Elezioni per l'Assemblea Costituente</i> Dc 37,2 • Psiup 20,7 • Pci 18,7
18 aprile 1948	Dc 48,5 • Fronte Popolare (Psi, Pci) 31 • Psli 7,1
7 giugno 1953	Dc 40,1 • Pci 22,6 • Psi 12,7 • Mon. 6,9 • Msi 5,8 • Psdi 4,5 • Pli 3 • Pri 1,6 • Altri 2,8
25 maggio 1958	Dc 42,3 • Pci 22,7 • Psi 14,2 • Mon. 4,8 • Msi 4,8 • Psdi 4,6 • Pli 3,5
28 aprile 1963	Dc 38,3 • Pci 25,3 • Psi 13,8 • Pli 7 • Psdi 6,1 • Msi 5,1 • Mon. 1,7 • Pri 1,4 • Altri 4,8
19 maggio 1968	Dc 39,1 • Pci 26,0 • Psu 14,5 • Pli 5,8 • Msi 4,4 • Mon. 1,3 • Pri 2 • Altri 2,8
7 maggio 1972	Dc 38,8 • Pci 27,2 • Psi 9,6 • Msi 8,7 • Psdi 5,1 • Pli 3,9 • Pri 2,9
20 giugno 1976	Dc 38,7 • Pci 34,4 • Psi 9,6 • Msi 6,1 • Psdi 3,4 • Pri 3,1 • Pli 1,3 • Pr 1,1
3 giugno 1979	Dc 38,3 • Pci 30,4 • Psi 9,8 • Msi 5,3 • Psdi 3,8 • Pr 3,5 • Pri 3,0 • Pli 1,9 • Altri 4
26 giugno 1983	Dc 32,9 • Pci 29,9 • Psi 11,4 • Msi 6,8 • Pri 5,1 • Psdi 4,1 • Pli 2,9 • Pr 2,2
14 giugno 1987	Dc 34,3 • Pci 26,6 • Psi 14,3 • Msi 5,9 • Pri 3,7 • Psdi 3 • Pr 2,6 • Pli 2,1
5 aprile 1992	Dc 29,7 • Pds 16,1 • Psi 13,6 • Lega Lombarda 8,7 • Rc 5,6 • Msi 5,4 • Pri 4,4 • Pli 2,8 • Psdi 2,7

Conseguenza di tale parziale isolamento è stata anche la possibilità di accumulare costi transattivi interni, il che appunto non sarebbe potuto avvenire in condizioni di concorrenza internazionale (l'analisi degli andamenti macroeconomici conferma, peraltro, come a metà degli anni Ottanta anche in questo campo sia rilevabile l'apertura ormai avvenuta di una forbice fra l'Italia e gli altri paesi a reddito elevato; vedi par. 6.2). Non è dunque un caso che tale accumulo sia divenuto evidente negli anni scorsi, proprio a cagione della rinnovata ampia concorrenza internazionale effetto dei processi di globalizza-

zione dell'economia mondiale. Si è, allora, in presenza di un tipico fenomeno di accumulo di inefficienza dovuto alla mancata realizzazione di condizioni di competizione, pur attuata come risposta razionale del momento al verificarsi di occorrenze esterne sfavorevoli.

Vi è pertanto da chiedersi quale sia stato il ruolo giocato dalle imprese nella costruzione del ritardo italiano. In teoria, infatti, le imprese non possono che venire svantaggiate dal risiedere in un ambiente giuridico-politico caratterizzato dalla presenza di forti costi transattivi. Tuttavia, ciò è vero solo allorché le imprese stesse si trovino ad affrontare una rilevante competizione esterna con imprese residenti in altri ambiti. La presenza di tali costi risulta invece meno rilevante in casi di parziale isolamento economico; anzi, pur ostacolando l'entrata di nuovi soggetti sul mercato, può rivelarsi addirittura un vantaggio per le imprese in posizione dominante.

D'altronde, da sempre il sistema italiano si caratterizza per essere fortemente costoso in materia di *entry* sul mercato<sup>12</sup>. Per avere qualche termine di confronto, basti pensare che, ancor oggi, l'onere d'avvio di una attività economica consta di 19 procedure amministrative per una durata di 149 giorni lavorativi e un costo totale di 256 dollari in Mozambico, scende a soli 2 giorni con la necessità di seguire appena 2 procedure e un costo di 280 dollari in Canada, mentre è di 16 diverse procedure amministrative in Italia per un totale di 62 giorni, al costo, in comparazione esorbitante, di 3.946 dollari<sup>13</sup>.

L'idea base del nostro sistema di limitazione intrinseca della competizione economica è stata efficacemente riassunta da Franco Grande Stevens quando ha affermato che occorre tenere gli «outsiders strictly outside»<sup>14</sup>. Ciò appare tanto più vero per il periodo considerato, in linea con gli studi che mostrano una netta correlazione fra posizioni dominanti e parassitarie e aumento dei costi transattivi interni al sistema<sup>15</sup>, e specie tenendo in conto le capacità di connessione politica di alcune grandi imprese<sup>16</sup>.

Date queste considerazioni, il design istituzionale inefficiente delle decisioni politiche e giuridiche non appare in contrasto con la struttura del capitalismo italiano quale si è andata delineando dal dopoguerra agli anni Novanta, essendo tale struttura fondata anche su alti costi all'entrata, su capacità di connessione politica e sulla sterilizzazione della competizione internazionale.

Emblematico risulta essere proprio il cattivo stato della giustizia civile. Com'è noto, infatti, usare la giustizia costa anche alle imprese:

maggiori sono i costi transattivi di giustizia, maggiore è anche il costo di utilizzo dei contratti. Il fatto che il sistema italiano abbia potuto accumulare alti costi transattivi nel settore giuridico, senza la reazione necessitata che le imprese in teoria avrebbero dovuto avere, dimostra che la situazione era congruente con la possibilità, almeno da parte delle imprese dominanti, di utilizzare altri strumenti di pressione, di prevenzione e di soluzione delle controversie che non quelli previsti dal *legal process*.

Presumibilmente, la situazione di ritardo in Italia ha potuto alimentarsi perché i costi all'entrata per nuovi soggetti erano molto alti e perché, fra i soggetti esistenti, quelli dominanti, che meglio potevano agire per cambiare il sistema, non subivano i costi dell'inefficienza del sistema giustizia, né, invero, quelli dell'inefficienza del sistema politico. Una volta ancora, il ritardo appare più una strategia razionale voluta e resa possibile dai contesti strategici interni che il risultato di una non progettata incapacità. Appare più chiaramente, inoltre, come il ritardo italiano sia l'altra faccia dell'aver per molto tempo mantenuto, grazie a un parziale isolamento economico, imprese inefficienti in posizione dominante.

#### **7.4. Il ritardo italiano: strategie razionali di dominio inefficiente**

Il ritardo italiano è stato fin qui analizzato in termini di incapacità relativa del sistema di produrre decisioni di adattamento. Tale incapacità decisionale è stata considerata soprattutto nei suoi effetti di creazione e accumulo di costi transattivi, cioè dei costi associati alla stessa attività decisionale, sia a livello politico che giuridico. Ne è uscita confermata la visione del sistema italiano come sistema a bassa capacità decisionale.

L'incapacità, tuttavia, non è stata il frutto di meri difetti interni. Nella ricostruzione qui proposta, anzi, essa si dimostra essere il risultato progettato e razionale di equilibri strategici interni, perfettamente funzionale tanto alla situazione di divisione «ideologica» che ha caratterizzato la Prima Repubblica, quanto alle necessità di parziale isolamento economico del sistema, specie dopo la crisi petrolifera del

1973. Tale parziale isolamento ha anche permesso la sopravvivenza, «oltre il tempo massimo», di imprese dominanti ma inefficienti, che hanno saputo trarre giovamento dagli alti costi transattivi politici come da quelli giuridici.

Una simile situazione è divenuta però insostenibile a partire dagli anni Novanta, per effetto della crescente internazionalizzazione dei mercati nel contesto di progressiva globalizzazione dell'economia mondiale (vedi par. 6.4), fino a minacciare la sopravvivenza stessa del sistema Italia, gravato di una mole di costi transattivi che, *ceteris paribus*, lo rendono comunque non concorrenziale.

A differenza che nel passato, oggi la strategia di *non* operare per un cambiamento radicale *non* appare più come una possibile strategia razionale, ma come la mera incapacità di adeguamento del sistema al nuovo contesto strategico ed economico mondiale.

<sup>1</sup> Per costi transattivi si intende l'insieme dei costi associati ai meccanismi utilizzati per prendere decisioni, siano essi meccanismi di mercato o meccanismi politici.

<sup>2</sup> Kissinger, H., *White House Years*, Little Brown, Boston 1979, tr. it. *Gli anni della Casa Bianca*, Sugarco, Milano 1980, pp. 93-94.

<sup>3</sup> Dalla Torre, G., *Europa. Quale laicità?*, Edizioni San Paolo, Milano 2003, pp. 94 sgg.

<sup>4</sup> La Palombara, J., *Democracy, Italian Style*, Yale University Press, New Haven 1989.

<sup>5</sup> Si ricorda che in alcuni casi, come per l'elezione di Giovanni Leone, molti scrutini furono condotti *senza* la partecipazione in aula dei grandi elettori democristiani, per la necessità di trovare, al di fuori dei meccanismi parlamentari, una soluzione interna alle spaccature del partito di maggioranza relativa.

<sup>6</sup> L'equivalente nel sistema italiano sarebbero costi e tempi associati ai congressi di partito: tenerli in considerazione tuttavia porterebbe nuovamente i tempi italiani ad allungarsi molto rispetto a quelli americani.

<sup>7</sup> Come è noto, solo parte del Congresso è rinnovata in coincidenza delle elezioni presidenziali. La parte rimanente è rinnovata con uno sfasamento di due anni mediante le cosiddette elezioni di *mid-term*.

<sup>8</sup> Cfr. Monateri, P.G., *Il modello di Civil Law*, Giappichelli, Torino 1997<sup>2</sup>.

<sup>9</sup> Per l'analisi comparata dei dati si veda il mio «La giustizia globale e l'Italia», in Deaglio, M., Frankel, G.S., Monateri, P.G., Caffarena, A., *Economia senza cittadini?*, Guerini e Associati, Milano 2002, pp. 111 sgg.

<sup>10</sup> Cfr. Dixit, A., *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*, Mit Press, Cambridge 1996; Estache, A., «Designing Regulatory Institutions for Infrastructure – Lessons from Argentina», Viewpoint n. 114, Private Sector Development Department, The World Bank Group, 1997; Kahn, A., *The*

*Economics of Regulation: Principles and Institutions*, Mit Press, Cambridge 1988<sup>2</sup>; Baron, D., «The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agencies and Approaches», in Banks, J.S., Hanushek, E.A., *Modern Political Economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, pp. 1-60; Becker, G., «A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence», *Quarterly Journal of Economics*, 98, 1983, pp. 371-400.

<sup>11</sup> Cooter, R.C., *The Strategic Constitution*, Princeton University Press, Princeton 2000.

<sup>12</sup> La rilevanza del *cost of entry* per la competizione e la crescita economica è stata messa in piena luce da Hernando de Soto in *The Other Path* (Harper and Row, New York 1990); cfr. inoltre Henisz, W.J., «The Institutional Environment for Economic Growth», *Economics and Politics*, XII, 2000, pp. 1-31.

<sup>13</sup> Djankov, S., La Porta, R., López-de-Silanes, F., Shleifer, A., *The Regulation of Entry*, World Bank Papers, Washington 2001.

<sup>14</sup> Cit. in Department of Trade and Industry, *Barriers to Takeovers in the European Community*, vol. 2, 1989, par. 3.37.

<sup>15</sup> Colombatto, E., Macey, J.R., *Information and Transaction Costs as the Determinants of Tolerable Growth Levels*, Icer Working Paper n. 11/97, Torino 1997.

<sup>16</sup> Cfr. Fauri, F., «The Role of Fiat in the Development of the Italian Car Industry», *Business History Review*, summer 1996, pp. 168-207.

# Cronologie

Aprile 2003-Marzo 2004

Nei dodici mesi trascorsi, non sono mancati gli eventi di rilievo internazionale o globale che hanno avuto ripercussioni, dirette o indirette, sulla vita interna italiana. Anzi, si è semmai rafforzata la tendenza, già evidente da anni, al «rimpicciolirsi» del pianeta. Ci sembra perciò utile mantenere aggiornata la cronologia proposta nel *Rapporto* dell'anno scorso: aggiungendo quest'anno, per analogia alla struttura del volume, una sezione a parte dedicata alle tormentate vicende europee (in questa seconda sezione si considera «Europa» l'insieme dei paesi che fanno parte dell'Unione o sono, a stadi diversi, in lista d'attesa).

## Dodici mesi di cronache globali

2003

Aprile

Le vittime dell'epidemia di polmonite atipica (Sars) superano il centinaio. Gli Stati più colpiti sono la Cina, con 78 morti, e Hong Kong, con 16 morti. Si contano 3.300 persone contagiate in 24 paesi.

Hizb-Ul-Mujahideen, un importante esponente del movimento indipendentista del Kashmir, viene ucciso da soldati dell'esercito indiano.

Gli americani arrivano a Baghdad e Tikrit, con poche perdite militari ma molti feriti fra i civili e 3 giornalisti morti. È la fine di fatto del regime di Saddam Hussein. Si inizia a discutere sulla futura amministrazione dell'Iraq: si incontrano i rappresentanti dei sunniti, degli sciiti e dei monarchici. Intanto della questione discutono anche Francia, Germania e Russia, chiedendo un ruolo di supervisione delle Nazioni Unite. A fine mese arriva in Iraq Jay Garner, l'ex generale scelto da Bush come capo dell'amministrazione civile americana sul territorio iracheno. Al Consiglio di Sicurezza la Francia propone di eliminare le sanzioni all'Iraq, ma incontra l'opposizione della Russia.

Il 16 aprile il presidente libanese Hariri si dimette per critiche al suo piano di riforma fiscale.

Yasser Arafat e il primo ministro palestinese Abu Mazen raggiungono un accordo sul nuovo governo dell'Autorità palestinese.

In un nastro su cui sembrerebbe registrata la voce di Osama bin Laden il terrorista richiama i musulmani a colpire i paesi che appoggiano gli Stati Uniti nella guerra contro l'Iraq.

A Cuba vengono condannati più di 70 dissidenti politici con pene fino ai 28 anni di detenzione. La Commissione per i diritti umani delle Nazioni Unite adotta una risoluzione per mandare un ispettore a verificare il rispetto dei diritti umani, ma il governo cubano si rifiuta di accoglierlo.

Si aprono i lavori della Commissione per la verità e la riconciliazione in Sierra Leone.

Nella Repubblica Democratica del Congo il governo, i ribelli e l'opposizione firmano un accordo per la fine della guerra civile e l'adozione di una nuova Costituzione. Ma le Nazioni Unite registrano nuovi massacri nel distretto di Ituri.

In Nigeria le elezioni presidenziali vedono la vittoria del presidente Obasanjo, ma si sospettano brogli elettorali.

### *Maggio*

Il 1° maggio George W. Bush dichiara finita la guerra contro l'Iraq. Continuano però gli scontri fra i soldati americani e la guerriglia.

Le vittime della Sars salgono a 372 in tutto il mondo.

Il 16 e il 17 maggio 14 kamikaze, probabilmente legati ad Al Qaeda, compiono 5 attentati a Casablanca, in Marocco. Le vittime sono 45, oltre 100 i feriti.

I ministri del G8 si riuniscono a Deauville, in Francia, per discutere dei problemi economici mondiali, in particolare della crisi economica statunitense, francese e olandese. Il documento finale sottolinea la necessità di un approccio regionale alle questioni economiche.

In Israele si registrano 5 attentati fra il 17 e il 19 maggio da parte di kamikaze palestinesi. Il bilancio complessivo è di 17 morti. L'esercito israeliano decide di chiudere i territori occupati.

Il 21 maggio un terremoto di intensità 6 della scala Richter colpisce l'Algeria, causando la morte di più di 2.000 persone. La scossa provoca il crollo di migliaia di edifici e circa 10.000 feriti.

Dal 24 maggio il nuovo presidente argentino è Néstor Kirchner, peronista moderato e dissidente, il quale si impegna a rafforzare il Mercosur e a rinegoziare il debito argentino con il Fondo Monetario Internazionale.

La Risoluzione 1483 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite dichiara la fine delle sanzioni all'Iraq, mantenendo in vigore solo quella sul commercio di armi. L'Onu affida a Stati Uniti e Regno Unito il compito di gestire l'amministrazione dell'Iraq fino alle elezioni.

L'esercito colombiano uccide 29 guerriglieri delle Forze armate rivoluzionarie durante uno scontro al confine col Venezuela.

Kofi Annan, segretario generale dell'Onu, nomina Sergio Vieira de Mello, Alto commissario Onu per i diritti umani, come rappresentante speciale in Iraq.

In Ruanda il 93 per cento degli elettori approva il progetto di una nuova Costituzione democratica, con un tasso di partecipazione alle votazioni dell'87 per cento.

In Venezuela una manifestazione organizzata dall'opposizione contro il presidente Chavez si conclude con scontri armati.

Il governo israeliano approva la Road Map per il Medio Oriente proposta da Stati Uniti, Russia, Unione Europea e Nazioni Unite. Il piano di pace, reso noto il 30 aprile, è già stato approvato dal governo palestinese.

## *Giugno*

Si svolge a Evian, in Francia, il vertice del G8: si discute di crescita mondiale, lotta contro il terrorismo e contro le armi di distruzione di massa. Circa 100.000 i manifestanti no-global a Losanna, Ginevra e Annegasse.

Iniziano in Ghana i colloqui per raggiungere la pace in Liberia, mediati dalla Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (Cedeao). Nel frattempo, il presidente della Liberia Charles Taylor viene incriminato dal Tribunale speciale per i crimini di guerra in Sierra Leone.

Il presidente degli Stati Uniti George W. Bush, il primo ministro israeliano Sharon e il primo ministro palestinese Abu Mazen, durante un incontro in Giordania, si impegnano a seguire l'attuazione della Road Map. Il piano di pace riceve anche l'appoggio dell'Egitto, della Giordania, del Bahrein e dell'Arabia Saudita.

Sale a 30 il numero delle vittime fra i militari americani in Iraq dopo la conclusione ufficiale della guerra.

Durante il vertice Usa-Ue, la presidenza greca dell'Unione Europea firma due accordi con gli Stati membri per semplificare le procedure di estradizione e rinforzare la cooperazione giudiziaria nell'ambito di un piano comune di lotta contro il terrorismo.

L'Oms dichiara la città di Pechino libera dalla Sars.

Aung San Suu Kyi, leader della Lega nazionale per la democrazia in Birmania, viene arrestata dopo essere stata aggredita da fanatici appoggiati dall'esercito.

Il governo cinese e quello indiano firmano un accordo sulla cooperazione tra i due paesi, nel quale l'India considera il Tibet come parte del territorio della Repubblica Popolare Cinese.

In Russia continuano gli attacchi terroristici da parte dei separatisti ceceni.

## *Luglio*

In Afghanistan l'esplosione di una bomba nella moschea di Kandahar provoca 17 feriti. La resistenza contro il nuovo regime e contro l'esercito americano continua.

L'Oms dichiara che Toronto e Taiwan non sono più zone a rischio contagio per la Sars, e che l'epidemia mondiale è ormai sotto controllo.

Il governo cinese conclude un accordo di libero scambio con Hong Kong che entrerà in vigore il 1° gennaio 2004.

Il governo statunitense concede al Pakistan un aiuto finanziario, destinato soprattutto a coprire spese militari, pari a 3 milioni di dollari. Il 4 luglio proprio in

Pakistan, all'uscita della moschea di Quetta, 48 persone vengono uccise da un gruppo armato. L'attacco non viene rivendicato.

Nella Repubblica Democratica del Congo viene raggiunto un accordo per la formazione di un governo di unità nazionale comprendente esponenti delle fazioni ribelli, della società civile e dei filogovernativi di Kabila.

L'esercito israeliano si ritira da Betlemme, lasciando la città all'Autorità palestinese.

I fondamentalisti islamici in Algeria uccidono nel solo mese di luglio 14 persone, ma dall'inizio dell'anno si contano 650 vittime.

Il presidente argentino Kirchner promuove un piano per combattere la fame nel paese, problema diventato urgente in seguito alla crisi economica.

La Corea del Sud rende noto che la Corea del Nord ha compiuto 70 test nucleari nella zona di Yongdok.

In Somalia, successivamente al rifiuto, da parte del presidente Abdulkassim Salat Hassan, dell'accordo concluso da alcune fazioni somale riunite in Kenya per la costituzione di un governo federale, si aprono gli scontri interni, che provocano 28 vittime.

Il primo ministro palestinese Abu Mazen dichiara di volersi dimettere, in seguito alle critiche che gli sono state rivolte quando ha deciso di continuare a trattare con Israele, malgrado Sharon rifiuti di liberare 6.000 detenuti e di ritirarsi dai territori palestinesi che ha rioccupato in Cisgiordania. Nuovi attentati mettono in pericolo la tregua.

Il numero dei soldati americani uccisi in Iraq dopo la fine della guerra sale a 77. Il Consiglio di governo transitorio dell'Iraq si riunisce per la prima volta il 13 luglio, sotto il controllo degli Stati Uniti.

In Iran decine di migliaia di manifestanti protestano contro le autorità del paese, ricordando gli scontri tra polizia e studenti del 1998.

Il presidente liberiano Taylor accetta di andare in esilio in Nigeria.

In Mozambico si conclude il vertice dell'Unione Africana, con l'elaborazione di un documento per la rinascita del continente africano, da attuarsi attraverso la creazione di un Consiglio di sicurezza regionale.

La Wto giudica illegali i dazi doganali americani sull'importazione di acciaio; l'Unione Europea minaccia misure di ritorsione se questi non saranno eliminati.

*Agosto*

Attacco terroristico all'ambasciata giordana a Baghdad, le vittime sono 9.

In Afghanistan sono almeno 60 i morti dovuti a scontri fra forze governative e talebani e attacchi terroristici.

Il Sudafrica si impegna a rendere disponibili i farmaci antiretrovirali per il controllo dell'Aids.

L'Unione Europea e gli Stati Uniti si accordano su un progetto comune a proposito del commercio di prodotti agricoli, con lo scopo di rimuovere sussidi e altre barriere al libero scambio.

Attentato alla sede Onu di Baghdad mentre si svolge una conferenza stampa della missione Onu. Sono 24 le vittime, fra cui il rappresentante delle Nazioni Unite in Iraq, Sergio Vieira de Mello.

Il presidente iraniano rifiuta di consegnare agli Stati Uniti i membri di Al Qaeda detenuti nel paese. L'Iran accetta di negoziare con l'Agenzia internazionale dell'energia atomica un protocollo addizionale al trattato di non proliferazione nucleare.

Il governo libico si accorda con quello statunitense per risarcire le famiglie delle 270 vittime dell'attentato di Lockerbie del 1988. In cambio, gli Stati Uniti e il Regno Unito promettono di sospendere le sanzioni Onu alla Libia, ma la Francia si oppone.

Il giorno 11 si dimette il presidente della Liberia Taylor; interviene una forza multilaterale di pace per porre fine alla guerra civile. Il nuovo governo, guidato da Gyude Bryant, sigla un accordo di pace con i due più importanti gruppi ribelli del paese, istituendo un governo di transizione in carica fino al 2006.

Si conclude il primo grande processo del Tribunale penale internazionale per i crimini commessi in Ruanda, condannando 105 persone per il genocidio del 1994. Sempre in Ruanda, Paul Kagamé vince le elezioni presidenziali.

Viene arrestato in Thailandia Gambali, il presunto leader di Al Qaeda in Asia.

In seguito a un attentato a Gerusalemme, Israele chiude nuovamente i territori e blocca l'attuazione della Road Map, chiudendo ogni contatto col governo palestinese. Hamas interrompe la tregua e proclama la fine del cessate il fuoco.

Due bombe esplodono a Bombay, provocando la morte di 52 persone. L'attacco non viene rivendicato ma la polizia indiana lo attribuisce a terroristi islamici.

Il presidente brasiliano Lula e quello peruviano Toledo firmano un accordo di libero scambio tra Perù e Mercosur.

In Costa d'Avorio 2 soldati francesi, membri dell'operazione Licorne per il ristabilimento della pace, vengono uccisi dalla guerriglia.

In Nigeria muoiono 100 persone durante scontri fra le diverse etnie.

I rappresentanti di Corea del Nord, Cina, Corea del Sud, Giappone, Russia e Stati Uniti si riuniscono a Pechino per discutere il programma nucleare nordcoreano.

### *Settembre*

Un'autobomba esplode in Iraq, a Najaf, provocando la morte di 83 persone, soprattutto fedeli sciiti che uscivano dalla moschea. Fra le vittime anche l'ayatollah Al Hakim, importante interlocutore per gli americani. Sempre in Iraq, il primo governo del «dopo-Saddam» entra in carica, con una formazione comprendente sciiti, sunniti, curdi, un cristiano e un turcmeno.

Contrasti al Consiglio di Sicurezza dell'Onu per il progetto di risoluzione presentato dagli Stati Uniti sull'Iraq, che vuole estendere il mandato dell'Onu sul paese. Francia e Germania criticano la mancata definizione di modi e tempi per il passaggio del potere agli iracheni.

Continuano gli scontri in Afghanistan tra americani e talebani.

In Algeria il Fronte Polisario libera 243 prigionieri di guerra marocchini, alcuni dei quali detenuti da 28 anni a causa della disputa sulla sovranità sul Sahara occidentale. Dall'inizio dell'anno si contano più di 700 morti a causa degli attacchi dei fondamentalisti islamici.

La Birmania promette l'inizio di un processo di democratizzazione del paese, in seguito a un rimpasto governativo.

La Corea del Nord decide l'accelerazione del programma nucleare militare. Il Giappone risponde stanziando 18 miliardi di euro per l'attuazione di un programma antimissile di difesa. La Cina schiera 150.000 soldati lungo la frontiera come forma di dissuasione.

Crisi diplomatica fra Regno Unito e Iran dopo l'arresto, da parte degli inglesi, del diplomatico iraniano Soleimanpur. L'Iran respinge l'ultimatum dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica riguardo alla firma del protocollo aggiuntivo al trattato di non proliferazione nucleare, ribadendo la natura civile del proprio programma nucleare.

In Nepal si registrano combattimenti tra le truppe governative e i guerriglieri maoisti; i morti sono almeno 230 dalla fine di agosto, quando i maoisti hanno dichiarato la fine della tregua.

Continuano gli scontri fra le diverse etnie nella regione dell'Ituri, nella Repubblica Democratica del Congo.

Si tiene a Cancùn, in Messico, la riunione annuale della Wto, ma il vertice fallisce: Stati Uniti ed Europa si rifiutano di rinunciare alle sovvenzioni all'agricoltura che penalizzano i paesi in via di sviluppo, i quali quindi boicottano l'accordo.

Continuano, nonostante la tregua dichiarata, gli scontri in Liberia, paese che soffre anche per un'epidemia di colera. Le Nazioni Unite decidono l'invio dei caschi blu dal 1° ottobre.

Il premier palestinese Abu Mazen si dimette in seguito a numerosi contrasti con Arafat. Prende il suo posto Abu Ala, presidente del Parlamento palestinese. Il governo israeliano si rifiuta di continuare le trattative sulla Road Map se Arafat riprenderà il controllo dell'Autorità palestinese, e decide di adoperarsi per l'espulsione di quest'ultimo.

Il Consiglio di Sicurezza dell'Onu revoca le sanzioni contro la Libia. Stati Uniti e Francia si astengono dal voto.

In India continuano gli scontri nella regione del Kashmir, rendendo tesi i rapporti fra India e Pakistan.

In Kenya si apre la tredicesima conferenza sulla diffusione dell'Aids in Africa.

In Venezuela viene respinta la richiesta di organizzare un referendum revocatorio del mandato del presidente Chavez.

### *Ottobre*

Raggiungono il numero di 35 i militari americani morti in Afghanistan dall'inizio delle operazioni militari.

In Birmania Aung San Suu Kyi viene liberata ma rimane agli arresti domiciliari.

Lula, il presidente brasiliano, si reca in visita ufficiale a Cuba, dove sigla accordi di cooperazione in materia di sanità, tecnologia e turismo.

Sharon annuncia la costruzione di nuovi muri di sicurezza intorno alle colonie ebraiche.

Dopo dieci anni di guerra civile che hanno provocato oltre 300.000 vittime in Burundi viene firmato un accordo di pace fra le fazioni in conflitto.

In Cecenia il presidente uscente Kadirov vince le elezioni, ma si sospettano brogli e irregolarità.

Il bilancio dei soldati morti in Iraq dopo la fine della guerra raggiunge il numero di 195, di cui 175 americani e 15 inglesi. Durante la guerra ne sono morti 172. Continuano e si intensificano gli attacchi terroristici in Iraq contro militari e civili.

In Pakistan il leader del movimento estremista sannita, Azam Tariq, viene ucciso da persone non identificate.

Oltre 80 persone restano uccise durante alcuni scontri a La Paz e a El Alto, in Bolivia. Sindacati, minatori, comunità indigene e coltivatori di coca protestano contro il governo che vuole esportare il gas boliviano in Messico e Stati Uniti. Il presidente De Lozada si dimette, al suo posto viene eletto Carlos Mesa.

Un kamikaze compie un attentato suicida davanti all'ambasciata turca di Baghdad; un diplomatico spagnolo viene assassinato all'uscita di casa sempre nella capitale irachena.

Gli Stati Uniti bloccano con il veto il progetto di risoluzione dell'Onu proposto dalla Siria, che definisce illegale il muro costruito da Israele lungo il confine coi territori palestinesi. L'Assemblea Generale adotta invece una risoluzione in tal senso, ma non ha valore vincolante.

Negli Usa l'attore Schwarzenegger, candidato dei repubblicani, vince le elezioni speciali e diventa il nuovo governatore della California

La Corea del Nord rifiuta la proposta americana per la sospensione del proprio programma nucleare, chiedendo di sottoscrivere un patto di non aggressione con gli Stati Uniti.

Il governo iraniano permette nuove ispezioni da parte delle Nazioni Unite nei propri impianti nucleari, grazie anche alla mediazione dei ministri degli Esteri dell'Unione Europea.

Si tiene a Bangkok il vertice dell'Apec (Forum di cooperazione Asia-Pacifico), cui partecipano anche Russia e Stati Uniti. La dichiarazione finale prevede un impegno comune nella lotta contro il terrorismo e nel controllo di un'eventuale nuova epidemia di polmonite atipica.

Si tiene a Madrid la prima conferenza che riunisce i donatori che hanno deciso

di contribuire alla ricostruzione dell'Iraq. Vi partecipano rappresentanti di governo, organizzazioni internazionali e organizzazioni non governative. In due giorni vengono raccolti 33 miliardi di dollari.

### *Novembre*

Il numero di soldati e civili uccisi in Iraq a causa di attacchi terroristici cresce di giorno in giorno. Il 12 novembre un camion bomba esplode a Nassiriya, davanti alla base militare italiana. Muoiono 17 militari e 2 civili. L'esercito americano ricomincia i bombardamenti su Baghdad.

Il 29 novembre in un attentato a trenta chilometri da Baghdad muoiono 7 agenti dei servizi segreti spagnoli.

In Afghanistan, la proposta di Costituzione democratica, di cui è già disponibile una bozza elaborata dalla Commissione costituzionale nazionale, deve essere adottata dall'Assemblea parlamentare, la Loya Jirga.

La coalizione governativa georgiana, guidata da Shevardnadze, è sospettata di brogli elettorali alle legislative. Migliaia di persone manifestano perché il presidente si dimetta. Il 23 novembre Shevardnadze si dimette, in seguito all'occupazione del Parlamento; la nuova presidentessa ad interim Burdzhnadzze annulla il voto, fissando le nuove elezioni per il 4 gennaio.

Un'inondazione nella regione settentrionale dell'isola di Sumatra provoca almeno 100 vittime.

La presidentessa dello Sri Lanka Kumaratunga proclama lo stato di emergenza e sospende il Parlamento mentre il primo ministro è all'estero, segnando l'inizio di un lungo conflitto istituzionale.

Nuovi scontri in Liberia tra i ribelli e i miliziani legati all'ex presidente Taylor.

Il segretario generale dell'Onu Kofi Annan annuncia l'istituzione di una commissione che dovrà elaborare una proposta di riforma delle Nazioni Unite.

Nelle elezioni politiche giapponesi il partito liberaldemocratico del primo ministro Koizumi perde voti ma mantiene la maggioranza relativa; emerge il partito democratico quale principale forza di opposizione.

Il governo palestinese di Abu Ala ottiene la fiducia del consiglio legislativo.

In Colombia i paramilitari di estrema destra consegnano le armi nel quadro di un processo che ha come scopo quello di reinserire nella vita civile oltre 20.000 ex guerriglieri entro il 2006.

Comincia la tregua lungo il confine fra Kashmir e Pakistan tra indiani e pakistani.

In Algeria le vittime dei fondamentalisti sono 840 dall'inizio del 2003.

La Commissione Europea decide di imporre dal 1° marzo 2004 delle sanzioni agli Stati Uniti per 200 milioni di dollari, come ritorsione contro il sostegno americano ai propri esportatori di acciaio, giudicato illegale dalla Wto.

### *Dicembre*

Viene presentato in Svizzera, a Ginevra, un piano di pace alternativo per il Medio Oriente elaborato da intellettuali e politici palestinesi e israeliani.

In Egitto si tiene un vertice tra le principali fazioni palestinesi per imporre una tregua di un anno agli attentati contro Israele e poter così ricominciare l'applicazione della Road Map, ma si conclude con un fallimento.

Viene catturato Saddam Hussein, nascosto in uno scantinato a Tikrit. Dal 1° maggio, data ufficiale di termine del conflitto, i soldati statunitensi morti in Iraq sono 297, contro i 139 uccisi durante la guerra.

Il governo siriano consegna alla Turchia 22 terroristi sospettati di avere partecipato agli attentati di Istanbul.

Il Parlamento di Taiwan adotta una legge per lo svolgimento di un referendum che potrebbe condurre a una dichiarazione di indipendenza dalla Cina.

I paesi firmatari del protocollo delle Nazioni Unite contro le armi convenzionali concludono un accordo per l'eliminazione delle munizioni inesplose e inutilizzate e degli arsenali nelle zone di combattimento.

Attentato a Mosca: due kamikaze si fanno saltare in aria nei pressi del Cremlino e della Duma, le vittime sono 9. L'attentato viene attribuito agli indipendentisti ceceni, forse come protesta per il risultato delle elezioni legislative che hanno visto la vittoria del partito vicino al presidente Putin, Russia Unita, con il 37 per cento dei voti. I comunisti invece hanno dimezzato i propri seggi, mentre i partiti liberali non hanno raggiunto la soglia del 5 per cento.

Il presidente dello Zimbabwe Mugabe annuncia l'uscita del suo paese dal Commonwealth, anche se l'opposizione ritiene illegale questa decisione.

Gli Stati Uniti decidono di abolire le sovrattasse sull'importazione di acciaio condannate dalla Wto.

Il governo di Taiwan propone l'organizzazione di un referendum per il ritiro dei 500 missili cinesi puntati contro l'isola.

I paesi membri dell'Asean si accordano per la creazione di un mercato unico sul modello di quello europeo.

Si svolge a Montevideo, in Uruguay, il vertice del Mercosur, durante il quale viene firmato un accordo di libero scambio con la Comunità andina (di cui fanno parte Bolivia, Venezuela, Ecuador, Colombia e Perù).

In India le elezioni statali vedono una forte avanzata del Bjp, il partito indù al governo in sede nazionale.

*2004*

*Gennaio*

In Iran, a Bam (nella parte sudorientale del paese), un terremoto di intensità 6,7 gradi della scala Richter provoca 30.000 morti a causa del crollo degli edifici. I feriti sono circa 30.000 e 70.000 persone rimangono senza tetto. La zona di Bam è fra quelle considerate patrimonio dell'umanità dalle Nazioni Unite. L'Iran riceve aiuti da tutto il mondo.

Le organizzazioni studentesche lanciano un appello per boicottare le prossime elezioni legislative iraniane, per le quali non sono state accettate moltissime candidature da parte del Consiglio dei guardiani della Costituzione.

La Corea del Nord accetta, seppur in via ufficiosa, di smettere gli esperimenti nucleari, per poter così riprendere il dialogo con gli Stati Uniti.

L'Afghanistan adotta la sua nuova Costituzione, che definisce il paese una «repubblica islamica» ma tutela le minoranze religiose. Aerei militari statunitensi uccidono per errore 11 civili.

Dal robot Spirit, spedito su Marte dagli Stati Uniti, arrivano le prime immagini del Pianeta Rosso.

In Georgia si vota per le elezioni legislative, che vedono la vittoria del candidato dell'opposizione a Shevardnadze, Saakashvili.

Il Pakistan e l'India aprono i negoziati sul Kashmir.

La tv Al Jazeera trasmette un nuovo messaggio attribuito a Osama bin Laden che incita alla guerra santa e fa riferimento alla cattura di Saddam Hussein.

Continuano le uccisioni di soldati americani in Iraq; dal 1° maggio se ne contano 344. In un attentato davanti all'ex palazzo presidenziale, che viene attualmente usato come sede della coalizione anglo-americana, muoiono 25 persone.

Si tiene a Monterrey, in Messico, il vertice dei 34 paesi che progettano un'Area di libero scambio delle Americhe (Alca), la quale dovrebbe nascere nel 2005 e comprendere tutto il territorio americano e caraibico.

In Sudan governo e ribelli si accordano per la spartizione delle risorse petrolifere del paese, come preludio a un accordo di pace.

Ricominciano gli attentati suicidi in Israele. Intanto il governo si accorda con gli Hezbollah libanesi per uno scambio di prigionieri, e Sharon dichiara di volere smantellare 17 delle 21 colonie nella Striscia di Gaza.

Negli Stati Uniti il senatore democratico John Kerry vince le primarie del partito nello Iowa e nel New Hampshire. Le consultazioni devono ancora svolgersi in molti Stati della Federazione per giungere alla scelta del candidato da contrapporre a G.W. Bush.

Si tiene a Bombay il Forum sociale mondiale, che raccoglie 120.000 attivisti per discutere di tematiche sociali e della situazione in Iraq.

Si svolge a Davos il trentaquattresimo Forum economico mondiale (Wef), che riunisce i rappresentanti di 94 paesi, per discutere della collaborazione internazionale per la prosperità e la sicurezza.

Sono dieci i paesi asiatici colpiti dalla cosiddetta «influenza dei polli», che ha già ucciso 8 persone. L'Oms teme una mutazione del virus, che potrebbe così colpire direttamente anche gli uomini.

I rappresentanti degli Stati membri della Ceeac (Comunità economica dell'Africa centrale), riuniti in Congo, decidono l'istituzione di una zona di libero scambio a partire dal 2007.

### *Febbraio*

A Erbil, nell'Iraq settentrionale, un attacco kamikaze presso le sedi del Partito democratico e dell'Unione patriottica del Kurdistan provoca la morte di oltre 100 persone. I leader curdi Barzani e Talabani fanno parte del Consiglio del governo transitorio iracheno e si stanno battendo per una Costituzione federale che garantisca l'autonomia del Kurdistan.

Gli attentati continuano in Iraq e si intensificano contro le sedi del neo-esercito iracheno e della polizia.

In Algeria l'esercito ritira l'appoggio alla seconda candidatura del presidente Abdelaziz Bouteflika, dichiarando la propria neutralità per le elezioni che si terranno in aprile.

A Mina, in Arabia Saudita, 251 pellegrini musulmani muoiono schiacciati dalla folla durante la lapidazione della stele rappresentante Satana, nel corso del pellegrinaggio alla Mecca.

A Haiti si aprono gli scontri quando il presidente Aristide dichiara di non volere dimettersi, nonostante la conclusione del proprio mandato. I ribelli del Fronte di resistenza rivoluzionaria conquistano la parte settentrionale dell'isola e si scontrano con la polizia. Aristide acconsente alla proposta statunitense di condividere il potere con l'opposizione, ma quest'ultima rifiuta il compromesso. Dal mese di settembre si contano ormai più di 60 vittime.

Kofi Annan annuncia la volontà di ritorno delle Nazioni Unite in Iraq e manda un inviato speciale nel paese, Lakhdar Brahimi.

A Mosca esplose una bomba su un vagone della metropolitana, in un attentato attribuito da Putin ai terroristi ceceni. L'attentato provoca la morte di almeno 39 persone. 28 sono invece le vittime del crollo del tetto di un parco acquatico, provocato dal peso eccessivo della neve.

Salgono a 14 le province cinesi colpite dall'influenza aviaria, ma l'epidemia nel paese non ha colpito gli esseri umani. Si registrano due casi anche in Giappone, qui invece c'è una vittima. In Asia sono stati uccisi ormai oltre 50 milioni di polli.

Nella Corea del Nord si tiene una tavola rotonda sul programma nucleare del paese.

Il presidente dell'Ua (Unione Africana) annuncia la creazione del primo Parlamento africano, nato dall'accordo di 24 paesi.

Il G7 si riunisce in Florida e si pronuncia contro l'eccessiva fluttuazione dei cambi.

L'esercito israeliano compie due irruzioni nella Striscia di Gaza, uccidendo 15 palestinesi, per bloccare gli attacchi contro le colonie.

Gli Stati Uniti riprendono i rapporti diplomatici con la Libia dopo 25 anni. Continuano le vittorie di Kerry nelle primarie democratiche.

Il presidente russo Putin destituisce il primo ministro Kasyanov 19 giorni prima delle elezioni presidenziali.

Il presidente americano Bush avalla la proposta per emendare la Costituzione in modo da dichiarare espressamente vietato il matrimonio di coppie omosessuali, in seguito alle molte unioni di questo tipo celebrate a San Francisco.

Le elezioni legislative in Iran, caratterizzate da astensioni e impedimenti ai candidati democratici, sono vinte dai conservatori.

L'Agenzia internazionale dell'energia atomica denuncia la mancata divulgazione del programma nucleare del paese, che pure doveva essere reso pubblico.

Un terremoto nel Marocco settentrionale provoca almeno 565 vittime e distrugge le abitazioni di 20.000 persone.

La Corte suprema israeliana ordina la sospensione dei lavori di costruzione del muro per 7 giorni.

### *Marzo*

Il presidente di Haiti Aristide si dimette e fugge dall'isola, rifugiandosi nella Repubblica Centro-africana. Le truppe statunitensi e francesi presenti a Haiti chiedono ai ribelli di deporre le armi, mentre questi ultimi si avvicinano alla capitale, dove i gruppi paramilitari fedeli ad Aristide continuano le ostilità.

Chizuo Matsumoto, il leader della setta che ha organizzato l'attentato alla metropolitana di Tokyo nel 1995, viene condannato alla pena capitale.

Nelle elezioni presidenziali russe Vladimir Putin ottiene il secondo mandato con il 71,2 per cento dei voti; sul risultato pesa l'assenza di un'opposizione credibile.

Il governo transitorio dell'Iraq approva una Costituzione che resterà in vigore per dodici mesi, durante i quali ci saranno le elezioni e il potere verrà trasferito dall'amministrazione statunitense a un governo formato da iracheni.

In Nepal, a est di Katmandu, muoiono 39 persone durante gli scontri fra ribelli maoisti e polizia.

In Pakistan vengono uccise 47 persone da parte di un gruppo armato durante una processione sciita per la festa dell'Ashura. Lo stesso giorno muoiono 182 iracheni sciiti in una serie di attentati a Baghdad e Serbala.

In Daghestan viene ucciso Ruslan Gelajev, uno dei leader della lotta cecena.

Il governo americano rilascia rispettivamente 7 e 5 prigionieri detenuti a Guantánamo consegnandoli alle autorità russe e a quelle britanniche; sono ormai 119 i detenuti che hanno potuto abbandonare la base cubana nelle ultime settimane.

Il 16 marzo John Kerry, vincendo le primarie democratiche nell'Illinois, riesce a ottenere il numero di delegati necessario per essere designato come candidato democratico nella corsa per la presidenza degli Stati Uniti.

Il governo libico annuncia di avere distrutto 3.300 armi chimiche. Il segretario di stato americano aggiunto William Burns si reca in Libia per la prima visita dopo la ripresa delle relazioni diplomatiche fra i due paesi.

Viene ufficialmente inaugurato il Tribunale speciale per i crimini di guerra in Sierra Leone.

In Venezuela, durante una manifestazione di protesta contro il governo, resta uccisa Eva Carrizo, dirigente del partito di opposizione Azione democratica.

Israele compie diverse incursioni nella Striscia di Gaza e a Jenin con l'intento di catturare dei terroristi, provocando la morte di 25 persone, in risposta agli attentati kamikaze del 14 marzo ad Ashod. Il 22 marzo un raid dell'aviazione israeliana uccide lo sceicco Ahmed Yassin, fondatore di Hamas; l'azione provoca aspre reazioni nei territori. Abdelaziz al Rantissi diventa il nuovo leader di Hamas.

In Corea del Sud il parlamento destituisce il presidente Roh Moo-Hyun in seguito a un'infrazione della legge elettorale.

Continuano gli episodi di violenza e terrorismo in Iraq: il 17 marzo un'esplosione nei pressi di un albergo a Baghdad provoca la morte di 25 persone e un incendio che si propaga. Si registrano morti e feriti anche a seguito di azioni di guerriglia contro le truppe di occupazione e la polizia irachena. Il 31 marzo a Falluja un convoglio di fuoristrada con a bordo degli americani, probabilmente dei civili, viene attaccato e fatto esplodere; i corpi vengono straziati e trascinati in strada dalla folla. Il mese di marzo si conclude con 52 vittime militari americane.

In Afghanistan muoiono un centinaio di persone durante gli scontri fra i miliziani fedeli a Ismail Khan, governatore della regione di Herat, e le truppe del governo.

L'Unione Africana decide di istituire un centro antiterrorismo con sede ad Algeri.

## Dodici mesi di cronache europee

2003

*Aprile*

Per la prima volta, truppe inviate dall'Unione Europea compiono un'operazione di *peacekeeping* sostituendo le truppe Nato in Macedonia.

In Ungheria referendum per l'adesione all'Ue, vince il sì con l'84 per cento.

Il Regno Unito si dichiara contrario all'adozione dell'euro, almeno per il momento.

In Finlandia viene varato il nuovo governo, il cui primo ministro è la signora Jaatteenmaki, leader del partito di centro. La compagine governativa comprende 9 donne su 18 ministri.

*Maggio*

Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo si accordano sulla costituzione di un nucleo di difesa europea al di fuori della Nato. Regno Unito, Spagna e Nato si dichiarano contrari.

Un terremoto nella Turchia orientale provoca 150 morti.

In Slovacchia il referendum per l'entrata nell'Unione Europea vede il 92,4 per cento dei votanti favorevoli, con la partecipazione del 52,1 per cento degli aventi diritto.

La Commissione Europea pubblica il rapporto annuale sullo stato delle finanze pubbliche di Eurolandia, segnalando la possibilità di crisi economica per otto dei dodici paesi, fra cui Francia, Germania, Portogallo e Italia.

*Giugno*

La Camera dei Comuni del Regno Unito apre un'inchiesta sul rapporto sulle armi di distruzione di massa irachene, che sarebbe stato «riscritto» dal governo laburista in modo da influenzare l'opinione pubblica e renderla più favorevole all'entrata in guerra contro l'Iraq.

In Belgio il re affida al premier uscente Guy Verhofstadt, leader dei liberali democratici, il compito di formare il nuovo governo.

In Polonia e Repubblica Ceca si svolgono i referendum per l'adesione all'Unione Europea, con risultato positivo in entrambi i casi.

Il Parlamento Europeo decide la liberalizzazione del mercato dell'elettricità e del gas nella «zona euro» a partire dal 1° luglio 2007.

L'Unione Europea decide di imporre delle sanzioni a Cuba in seguito ai recenti arresti e alle esecuzioni di dissidenti ordinate dal governo cubano.

Al vertice di Salonicco, conclusione del semestre di presidenza greca dell'Ue, Giscard d'Estaing presenta la bozza di Trattato costituzionale europeo che sarà discussa durante il semestre di presidenza italiana.

Il Parlamento turco adotta un pacchetto di riforme per adeguare la Turchia alle democrazie europee in vista della possibile candidatura all'Unione.

### *Luglio*

Il 1° luglio inizia il semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea.

La Lituania impone un visto ai cittadini russi e delle ex Repubbliche sovietiche che vogliono entrare nel paese, in vista dell'adesione all'Unione Europea.

Il Parlamento Europeo adotta un regolamento per l'etichettatura dei prodotti geneticamente modificati che dovrebbe porre termine alla moratoria sugli ogm, considerata illegale dagli Stati Uniti e oggetto di contenzioso presso la Wto.

In Corsica, gli elettori si esprimono contro il cambiamento dello statuto dell'isola, bocciando così la proposta di Raffarin di fondere le due assemblee territoriali della Corsica.

Il Parlamento cipriota e quello maltese ratificano l'adesione all'Unione Europea.

Il governo belga abroga la competenza universale che permetteva alla giustizia belga di perseguire crimini di guerra, contro l'umanità e di genocidio, qualunque fosse la nazionalità dell'autore del crimine e ovunque il crimine fosse stato commesso.

### *Agosto*

Il caldo eccessivo provoca in Francia migliaia di morti.

Il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia condanna all'ergastolo

l'ex sindaco serbo-bosniaco Stakic, colpevole di avere collaborato alla creazione di tre campi di concentramento nei pressi della sua città, Prijedor.

### *Settembre*

In Turchia il Pkk sospende la tregua col governo e annuncia la ripresa delle ostilità, dopo che il governo ha varato una legge per concedere l'amnistia ai detenuti che forniscano informazioni sulla guerriglia.

Gli Stati Uniti concedono un prestito alla Turchia per sostenere le riforme economiche, in cambio di collaborazione nel processo di stabilizzazione dell'Iraq.

La Commissione Europea presenta alcune proposte di modifica al Trattato costituzionale redatto dalla Convenzione, soprattutto per quel che concerne il principio «uno Stato un commissario», che dovrebbe essere mantenuto, e l'estensione del voto a maggioranza.

In Estonia e in Lettonia vince il sì nel referendum per l'adesione all'Unione Europea con il 67 per cento dei voti.

Il ministro degli esteri svedese Anna Lindh, nel pieno della campagna a favore dell'introduzione dell'euro, viene uccisa da uno squilibrato. Nel referendum vince la fazione contraria all'euro.

In Germania le elezioni regionali in Baviera vedono la vittoria della Csu di Stoiber (+9 per cento) e il crollo dell'Spd.

### *Ottobre*

Il 4 ottobre si apre a Roma la Conferenza intergovernativa dell'Unione Europea che dovrebbe condurre all'adozione del progetto di Trattato costituzionale.

Il governo greco e quello turco firmano la Convenzione di Ottawa sulla messa al bando delle mine antiuomo. Inizia l'operazione di sminamento della frontiera fra i due paesi.

La Turchia invia nuove truppe in Iraq.

Alle elezioni in Svizzera vince la destra populista.

In Romania il referendum per l'approvazione della nuova Costituzione democratica vede vincere il sì con l'89,7 per cento dei voti.

*Novembre*

Il 15 novembre due autobomba esplodono a Istanbul di fronte a due sinagoghe, durante la preghiera dello shabbath: il bilancio è di 25 morti e più di 300 feriti, oltre agli edifici danneggiati. Si pensa che i kamikaze siano legati ad Al Qaeda. Il 20 novembre altre due autobomba esplodono davanti al consolato britannico e alla banca d'affari Hsbc, provocando la morte di 28 persone. I feriti sono 400. L'attacco viene rivendicato da Al Qaeda.

Il governo dei serbi di Bosnia ammette il coinvolgimento dell'esercito serbo-bosniaco nel massacro di Srebrenica, del luglio 1995.

In Serbia le elezioni presidenziali vengono annullate per la terza volta dato il mancato raggiungimento del tasso minimo di partecipazione (infatti ha votato solo il 38,7 per cento degli elettori).

In Croazia i nazionalisti guidati da Sanader vincono le elezioni con il partito Comunità democratica croata (Hdz), impegnandosi a rispettare i diritti della minoranza serba.

Il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia condanna l'ex ufficiale serbo-bosniaco Nikolic a 27 anni di reclusione per crimini contro l'umanità.

L'esercito repubblicano irlandese (Ira) si rifiuta di accettare le richieste fatte dagli unionisti protestanti per tornare al tavolo delle trattative. Il 26 novembre i nord-irlandesi votano per eleggere l'assemblea regionale, sospesa da 13 mesi per il mancato accordo tra protestanti e cattolici. Vincono gli estremismi, con il partito democratico unionista che conquista 30 seggi e il Sinn Féin 24.

Il 25 novembre il Consiglio Ecofin dell'Unione Europea respinge la proposta della Commissione di sanzionare Francia e Germania per deficit eccessivo: una risoluzione sospende le procedure sanzionatorie contro i due paesi previste in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità e di crescita.

In un sondaggio Eurobarometro, voluto dalla Commissione, Israele è in testa alla lista dei paesi che minacciano la pace nel mondo.

Il premier lituano Paksas viene accusato di essere legato alla criminalità russa.

In Spagna nelle elezioni regionali della Catalogna i socialisti e i nazionalisti moderati perdono voti (questi ultimi restano però il primo partito), mentre c'è una forte avanzata dei nazionalisti di Esquerra Republicana de Catalunya.

*Dicembre*

Il Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia condanna Dragan Obrenovic, responsabile del massacro di Srebrenica, a 17 anni di carcere.

In Grecia vengono condannati 15 membri dell'organizzazione terroristica «17 novembre», rei dell'assassinio di diversi esponenti del mondo politico e militare, sia greci che stranieri.

Il 13 dicembre si conclude la Conferenza intergovernativa che avrebbe dovuto approvare il progetto di Trattato costituzionale. Il tentativo di dotare l'Unione Europea di un nuovo Trattato fallisce per i veti di Spagna e Polonia, che non accettano il principio della doppia maggioranza proposto dalla Convenzione e premono per conservare la ponderazione di voti decisa a Nizza.

Si tengono le elezioni legislative nella Repubblica Turca di Cipro Nord (riconosciuta unicamente dalla Turchia), ma il Parlamento si spacca in parti uguali fra nazionalisti e opposizione. Quest'ultima preme perché anche la parte turca dell'isola entri nell'Unione Europea nel maggio 2004 insieme a quella greca.

La Francia si pronuncia a favore dell'adozione di una legge sul principio di laicità che, fra l'altro, vieti l'esposizione di simboli religiosi negli uffici pubblici e nelle scuole. La proposta suscita grandi polemiche e manifestazioni di piazza.

Si svolgono le elezioni legislative in Serbia, che vedono la vittoria dei nazionalisti del partito radicale serbo, seguiti dal partito socialista serbo di Milosevic (quest'ultimo ottiene un seggio).

Un libro-bomba viene recapitato al presidente della Commissione Europea Prodi. Il libro è inviato dalla sua stessa città di Bologna e non ha provocato danni. Seguiranno altri pacchi-bomba, a scopo più che altro dimostrativo, diretti agli altri vertici delle istituzioni europee. Si segue la pista anarchica.

*2004**Gennaio*

Comincia il semestre di presidenza irlandese dell'Unione Europea.

Il nuovo governo di Cipro Nord dichiara di sostenere la riunificazione con la parte greca dell'isola. Prodi dichiara che un accordo sullo status di Cipro è possibile entro il 1° maggio, data di ingresso del paese nell'Unione Europea.

La Commissione Europea fa ricorso presso la Corte di Giustizia contro la decisione dell'Ecofin di novembre che sospende le sanzioni a Francia e Germania.

Nel Regno Unito la commissione presieduta dal giudice Hutton pubblica il proprio rapporto sul suicidio dello scienziato Kelly, scagionando il governo per la sua morte. Kelly si è ucciso a luglio in seguito alla polemica sulle asserzioni del governo a proposito della presenza di armi di distruzione di massa in Iraq.

A Stoccolma si tiene la prima conferenza per la prevenzione del genocidio: secondo il documento finale, 8 paesi africani vivono sotto minaccia di genocidio.

L'ex primo ministro francese Alain Juppé, attuale presidente dell'Ump (Unione per la maggioranza presidenziale), viene condannato per corruzione, giudicato colpevole per le false assunzioni di membri dell'Rpr presso il municipio di Parigi tra il 1988 e il 1995.

### *Febbraio*

Nel Regno Unito si apre un'inchiesta indipendente, condotta da una commissione guidata da Lord Butler, sulle informazioni fornite dai servizi segreti britannici prima della guerra in Iraq. Intanto l'ex ministro Clare Short dichiara che i servizi segreti britannici hanno spiato il segretario generale dell'Onu Kofi Annan nel periodo precedente alla guerra contro l'Iraq.

Dragan Marsicanin, esponente del partito democratico serbo di Kostunica, viene eletto presidente del Parlamento grazie all'appoggio del partito socialista di Milosevic. Il partito del rinnovamento serbo e i liberali del G17+ raggiungono finalmente un accordo per una coalizione di governo guidata dal partito democratico di Kostunica.

A Ginevra si incontrano il presidente cileno Lagos, Kofi Annan e Chirac e decidono di dare il loro appoggio al Fondo contro la fame nel mondo istituito dal presidente brasiliano Lula.

Il Parlamento francese adotta la legge sulla laicità nelle scuole e negli uffici pubblici.

Schroeder si dimette dalla presidenza del partito socialdemocratico tedesco in seguito a una crisi interna. Le elezioni regionali tenute ad Amburgo vedono la vittoria dell'Unione cristiano-democratica sui socialdemocratici.

Il 18 febbraio si incontrano Schroeder, Chirac e Blair in un «vertice a tre» per discutere di temi riguardanti l'Unione Europea e la crescita economica.

Giorgos Papandreu viene eletto presidente del partito socialista greco e si candida alle elezioni legislative del 7 marzo.

Il governo lettone, guidato da Einars Repse, si dimette in seguito alle accuse di corruzione che hanno visto sfaldarsi la maggioranza parlamentare.

I governi greco e turco di Cipro riprendono i negoziati per la riunificazione dell'isola sotto l'egida dell'Onu.

Il Parlamento olandese decide l'espulsione di 26.000 immigrati che richiedono asilo politico.

Il presidente macedone Trajkovski e parte del suo staff muoiono in un incidente aereo nella Bosnia meridionale.

### *Marzo*

In Belgio si apre il processo a Marc Dutroux, accusato di avere rapito sei ragazzine e di averne seviziate e uccise quattro; si fa strada l'ipotesi che Dutroux sia l'esecutore di una rete di pedofili che potrebbe comprendere anche nomi importanti.

Nelle elezioni amministrative in Austria il partito popolare (Ovp) del cancelliere Schussel viene sconfitto, mentre guadagna voti il partito socialdemocratico (Spo) e il rappresentante dell'estrema destra Haider viene rieletto governatore della Carinzia.

Nelle elezioni del 7 marzo in Grecia si registra la sconfitta dei socialisti, al governo da 11 anni, e la vittoria dei conservatori moderati di Nuova Democrazia, guidati da Kostas Karamanlis, che ottengono il 45,4 per cento dei voti.

Le Nazioni Unite annunciano che il 20 aprile si terrà un referendum per la riunificazione di Cipro, ma le parti greca e turca non riescono a raggiungere un accordo.

Entra in carica il nuovo governo di coalizione in Lettonia, guidato dall'ambientalista Emsis.

In Turchia, un attentato suicida presso la sede di una loggia massonica a Istanbul provoca la morte di 2 persone.

L'11 marzo, a Madrid, l'esplosione di 10 bombe (le bombe erano 13 in origine, ma 3 non sono scoppiate) su quattro treni provoca la morte di 191 persone e il ferimento di almeno 1.400. L'attentato viene rivendicato da Al Qaeda, anche se il governo Aznar incolpa inizialmente l'Eta.

Nelle elezioni legislative spagnole il Psoe di Zapatero vince con il 42,65 per

cento dei voti, contro il 37,65 per cento ottenuto dal Ppe di Aznar, sconfitto dopo 8 anni al potere.

A Mitrovica, in Kosovo, ricominciano gli scontri interetnici fra albanesi e serbi, in seguito alla morte di 3 ragazzi albanesi che sarebbero annegati nel fiume Ibar nel tentativo di sfuggire all'inseguimento da parte di alcuni serbi. Muoiono almeno 28 persone e ne restano ferite 600, coinvolgendo anche la Kfor (la forza multinazionale della Nato) che cerca di ristabilire la pace. L'ondata di violenza provoca la distruzione di diverse chiese ortodosse e di sette villaggi serbi.

La Commissione Europea decide di multare la Microsoft con un'ammenda pari a 497 milioni di euro per abuso di posizione dominante sul mercato unico europeo.

Il 19 marzo a Bruxelles si tiene un vertice straordinario dei ministri degli Interni e della Giustizia dell'Unione Europea per adottare una strategia comune nella lotta contro il terrorismo, inserita in una dichiarazione approvata il 25 marzo dal Consiglio Europeo di primavera.

I ricercatori francesi scendono in piazza per manifestare contro il governo, che prevede un taglio di 550 posti di lavoro nel settore.

Le elezioni amministrative francesi vedono la vittoria dei partiti di sinistra, che vincono in 21 regioni su 23 con il 50 per cento dei voti complessivi, mentre perde terreno l'Ump (Unione per la maggioranza presidenziale), che ottiene un deludente 37 per cento; il Front National di Le Pen raggiunge il 13 per cento dei consensi. Chirac decide un rimpasto di governo.

## Indice delle figure

Figura 1.1. Le quote del prodotto lordo mondiale	13
Figura 1.2. Incidenza delle esportazioni di Cina e Stati Uniti (nel totale mondiale delle esportazioni di merci e servizi)	19
Figura 1.3. L'esplosione delle riserve valutarie cinesi (in miliardi di dollari, oro escluso)	20
Figura 1.4. La grande manovra monetaria americana (tasso sui <i>federal funds</i> )	30
Figura 1.5. Produzione industriale degli Stati Uniti (dati grezzi – 1992 = 100)	32
Figura 6.1. Andamento del prodotto interno lordo (1985 = 100)	132
Figura 6.2. Andamento del prodotto lordo per abitante (1985 = 100)	135
Figura 6.3. Differenziale italiano di produzione industriale in percentuale del dato Ocse (variazioni percentuali cumulate dal gennaio 1985)	140
Figura 6.4. L'anomalia industriale italiana (differenze nel peso percentuale tra l'Italia e l'aggregato dei primi cinque paesi dell'Unione Europea)	142
Figura 6.5. Spese per ricerca e sviluppo in percentuale del prodotto lordo	152
Figura 7.1. Carico totale dei processi pendenti in primo grado, calcolato su base annuale, 1900-2000	172



## Indice delle tabelle

Tabella 1.1. Quote percentuali della Cina sul totale mondiale di alcune produzioni industriali	17
Tabella 3.1. I progressi «nascosti» dell'Unione Europea nel 2003	74
Tabella 6.1. Confronto di crescita tra il prodotto lordo dell'Italia, dell'Unione Europea e dei paesi Ocse a reddito elevato	134
Tabella 6.2. Tassi medi annui di crescita del reddito per abitante	136
Tabella 6.3. L'anomalia demografica italiana (2001, valori percentuali)	138
Tabella 6.4. Composizione tecnologica dell'industria manifatturiera	144
Tabella 6.5. L'anomalia universitaria italiana	148
Tabella 6.6. Composizione percentuale delle spese in R&S per settore d'origine (anno 2001)	153
Tabella 7.1. I governi repubblicani	161
Tabella 7.2. Elezioni del Capo dello Stato	164
Tabella 7.3. Numero e durata delle sedute della Camera dei deputati italiana	166
Tabella 7.4. Numero e durata delle sedute dell'Assemblea nazionale francese	166
Tabella 7.5. L'attività legislativa del Parlamento italiano	167

Tabella 7.6. Durata delle cause civili in primo grado, in giorni	168
Tabella 7.7. Durata delle cause civili in secondo grado, in giorni	169
Tabella 7.8. Rapporto fra domanda sociale di giustizia e capacità di assorbimento da parte del sistema	169
Tabella 7.9. Elezioni della Camera dei deputati in Italia, 1946-1992. Percentuali di voto	174

## Indice dei nomi

- A400M, 77  
Abu Ala, 186, 188  
Abu Mazen, 180, 182, 183, 186  
Acheson, D., 68n  
Adm (armi di distruzione di massa), 42, 43  
Afghanistan, 38-41, 52, 58, 61n, 105, 182, 184-186, 188, 190, 194  
Africa, 6, 186  
Africa sub-sahariana, 13fig, 14  
Agenzia internazionale dell'energia atomica, 184, 185, 193  
Agnelli, G., 124  
Agnelli, U., 125  
Aids, 184, 186  
Airbus, 76  
Al Hakim, M.B., 185  
Al Jazeera, 190  
Al Qaeda, 49, 53, 61n, 66n, 180, 184, 198, 201  
Albright, M.K., 42, 52, 63n, 66n, 68n, 115  
Alca (Area di libero scambio delle Americhe), 191  
Algeri, 194  
Algeria, 181, 183, 185, 189, 192  
Alitalia, 130  
Allam, K.F., 62n, 67n  
Amato, G., 83, 124  
Amburgo, 72, 200  
America, *vedi anche* Stati Uniti, 37, 39-42, 45, 46, 48, 49-56, 58, 59, 62n, 63n-66n, 68n, 78, 81, 82, 87, 109, 110, 112-115, 117, 163  
America Latina, 13fig, 14, 27  
Amsterdam, 116  
Andreotti, G., 161tab  
Annan, K., 181, 188, 192, 200  
Annegasse, 181  
Antitrust, 74tab  
Apec (Forum di cooperazione Asia-Pacifico), 187  
Arabia Saudita, 43, 63n, 182, 192  
Arafat, Y., 180, 186  
Argentina, 27  
Arianespace, 77  
Aristide, J.B., 192, 193  
Asean (Associazione delle Nazioni dell'Asia del Sud-Est), 190  
Ashod, 194

- Ashraf Ghani, 40  
 Ashura, 193  
 Asia, 18, 184, 192  
 Asia centrale, 43, 114  
 Asia orientale e meridionale, 14, 26  
 Asmus, R.D., 106, 117n, 118n, 119n  
*Aspenia*, 64n  
 Assia, 72  
 Atene, 73  
 Aung San Suu Kyi, 182, 186  
 Austria, 74tab, 201  
 Autorità palestinese, 180, 183, 186  
 Aznar, J.M., 7, 201, 202
- Bae Systems, 77  
 Baghdad, 38, 42, 62n, 109, 180, 184,  
 187, 188, 193, 194  
 Bahrein, 182  
 Bali, 108  
 Bam, 190  
 Banca centrale cinese, 21  
 Banca centrale europea (Bce), 73,  
 89-91, 101  
 Banca d'Italia, 123, 124, 157n  
 Banca Mondiale, 13fig, 22, 132fig,  
 133, 134tab, 135fig, 136tab, 138tab,  
 152fig  
 Bangkok, 187  
 Banks, J.S., 178n  
 Barber, B.R., 39, 48, 61n, 65n, 66n,  
 117n, 118n  
 Barcellona, 63n  
 Baron, D., 178n  
 Barzani, M., 191  
 Bastasin, C., 158n  
 Baviera, 72, 197  
 Beck, U., 57, 67n  
 Becker, G., 178n  
 Belgio, 74tab, 82, 147, 195, 201  
 Beltratti, A., 150n, 158n  
 Berlino, 11  
 Berlusconi, S., 77  
 Bertram, C., 68n
- Betlemme, 183  
 Biagi, M., 126, 127  
*Biblioteca della libertà*, 102n, 103n  
 Bin Laden, O., 180, 190  
 Birmania, 182, 185, 186  
 Bisanzio, 85  
 Blair, T., 11, 200  
 Bnl, 150n, 158n  
 Boeing, 76  
 Bolivia, 27, 187, 190  
 Bombay, 184, 191  
 Bonanate, L., 5  
 Bonanni, A., 120n  
 Boot, M., 63n  
 Bosnia, 40, 198, 201  
 Bosnia-Erzegovina, 116  
 Bouteflika, A., 192  
 Brahimi, L., 192  
 Brasile, 27, 76  
 Bremer, P., 62n  
 Brennero, 155  
 Bruxelles, 71, 73, 202  
 Bryant, G., 184  
 Brzezinski, Z., 60, 68n  
 Burdzhanaдзе, N., 188  
 Burns, W., 194  
 Burundi, 187  
 Bush, G.W., 6, 11, 21, 29, 38, 39, 41-  
 46, 48, 53, 55, 58-60, 61n, 63n,  
 64n-67n, 68n, 74tab, 77, 81, 106,  
 109, 110, 111, 113, 114, 118n,  
 119n, 180, 182, 191, 193  
*Business History Review*, 178n  
 Busquin, P., 76  
 Butler, Lord, 200
- Caffarena, A., 5-7, 34n, 35n, 64n,  
 177n  
 California, 34, 187  
 Canada, 16, 63n, 158n, 175  
 Cancùn, 12, 27, 186  
 Cantarella, P., 125  
 Canton, 16, 22

- Carinzia, 201  
 Carnevali, G., 61n  
 Carrizo, E., 194  
 Casa Bianca, 61n  
 Casablanca, 108, 180  
 Caspio, 43  
 Catalogna, 198  
 Caucaso, 43  
 Cecenia, 108, 187  
 Ceeac (Comunità economica dell'Africa centrale), 191  
 Censis, 150, 150n  
 Centro Einaudi, 150, 150n, 158n  
 Centro Studi Confindustria, 158n  
*Chaillot Papers*, 120n  
 Chang, G.G., 35n  
 Chavez, H., 27, 181, 186  
 Cheney, D., 63n  
*China Daily*, 35n  
 Chiovenda, A., 62n  
 Chirac, J., 72, 200, 202  
 Churchill, W., 11  
 Ciampi, C.A., 123, 124, 130, 163, 164tab  
 Cile, 28  
 Cina, 13fig, 14-17, 17tab, 18, 19, 19fig, 20-23, 26, 33, 35n, 43, 45, 47, 65n, 75, 76, 113, 179, 185, 189  
 Cipro, 199, 201  
 Cipro Nord, 199  
 Cirio, 130  
 Cisgiordania, 44, 183  
 Clementi, M., 119n  
 Clinton, B., 46  
 Colombatto, E., 178n  
 Colombia, 188, 190  
 Colonia, 116  
 Commissione Europea, 71-74, 80n, 89, 117, 189, 195, 197-199, 202  
 Commonwealth, 189  
 Comunità andina, 190  
 Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (Cedeao), 182  
 Confindustria, 125, 158n  
 Congo, *vedi anche* Repubblica Democratica del Congo, 116, 191  
 Consiglio Europeo, 82, 89, 93, 116, 202  
 Convenzione Europea, 73, 83, 93, 97, 116, 197, 199  
 Cooter, R.C., 170, 178n  
 Corea del Nord, 55, 183, 185, 187, 190, 192  
 Corea del Sud, 13fig, 18, 24, 35n, 76, 147, 183, 185, 194  
*Corriere della Sera*, 62n, 64n  
 Corsica, 196  
 Corte di Giustizia Europea (ECJ), 72, 93, 98-101, 199  
 Corte Europea dei diritti dell'uomo, 93  
 Corte Penale Internazionale, 67n  
 Cossiga, F., 163, 164tab  
 Costa d'Avorio, 185  
 Costantini, C., 5, 86n  
 Cox, M.E., 61n, 67n, 102n, 105, 106, 111, 117n, 118n  
 Craxi, B., 161tab  
 Cremlino, 189  
 Croazia, 198  
 Crocker, C.A., 64n, 66n  
 Cuba, 180, 186, 196  
  
 D'Azeglio, M., 6, 80  
 Daghestan, 193  
 Dalai Lama, 26  
 Dalla Torre, G., 160, 177n  
 Damasco, 43  
 Danimarca, 158n  
 Davos, 191  
 De Lozada, J.S., 27, 187  
 De Nicola, E., 163, 164tab  
 De Soto, H., 178n  
 Deaglio, M., 5, 6, 7, 8, 34n, 35n, 158n, 177n  
 Deauville, 181

- Dehaene, J.-L., 83  
 Diga delle Tre Gole, 18  
 Dixit, A., 177n  
 Djankov, S., 178n  
 Doha, 12  
 Duisenberg, W., 73  
 Duma, 189  
 Dutroux, M., 201
- Ecofin (Consiglio Europeo dei ministri dell'Economia e delle Finanze), 71, 72, 198, 199  
*Economics and Politics*, 178n  
 Ecuador, 190  
 Egitto, 43, 182, 189  
 Einaudi, L., 164tab  
 El Alto, 187  
*El País*, 7  
 Emsis, I., 201  
 Enron, 33  
 Erbil, 191  
 Esa (Agenzia spaziale europea), 76  
 Estache, A., 177n  
 Estonia, 197  
 Eta, 201  
 Eurobarometro, 198  
 Eurofighter Typhoon, 77  
 Eurolandia, 195  
 Europa occidentale, 13fig, 18  
 Europa, *vedi anche* Unione Europea, XI, XII, 6, 7, 11, 15, 21, 47, 65n, 71, 73-85, 86n, 87, 88, 92, 93, 99, 101, 102, 105, 109-117, 119n, 123, 124, 127, 133, 147, 153, 155, 179, 186  
 Evian, 181
- Faini, R., 158n  
 Falluja, 194  
 Fao (Food and Agriculture Organization of the United Nations), 22  
 Fauri, F., 178n  
 Fazio, A., 123, 124, 130  
 Fiat, 124-126
- Filippine, 13fig  
*Filosofia Politica*, 61n  
*Financial Times*, 68n  
 Finlandia, 195  
 Firenze, 158n  
 Florida, 192  
 Fondazione Cesifin Alberto Predieri, 158n  
 Fondo contro la fame nel mondo, 200  
 Fondo Monetario Internazionale, 27, 181  
*Foreign Affairs*, 63n, 64n, 67n, 117n-119n  
*Foreign Policy*, 63n  
 Foreign Sales Corporation, 75tab  
 Forum economico mondiale (Wef), 191  
 Forum sociale mondiale, 191  
 Franceschini, E., 67n  
 Francia, 54, 71, 72, 109, 134, 141, 142fig, 142, 143, 144tab, 144, 147, 151, 152fig, 153tab, 168, 180, 181, 184-186, 195, 196, 198, 199  
 Frankel, G.S., 5, 34n, 35n, 177n  
 Franklin, B., 84  
 Fréjus, 75tab, 155  
 Fresco, P., 125  
 Friedman, T.L., 109, 118n  
 Fronte Polisario, 185  
 Ftaa (Free Trade Area of the Americas), 28
- G7, 192  
 G8, 181  
 Gadamer, H.G., 85, 87, 102n  
 Galileo, progetto europeo per le telecomunicazioni, 18  
 Galileo, sistema per la navigazione satellitare, 75, 77  
 Gambali, 184  
 Garner, J., 180  
 Garton Ash, T., 62n

- Gelajev, R., 193  
 Georgia, 190  
 Germania, 39, 45, 67n, 71, 85, 118n,  
 134, 141, 142fig, 142, 144tab, 144,  
 147, 151, 152fig, 153tab, 168, 180,  
 185, 195, 197-199  
 Gerusalemme, 184  
 Ghaleigh, N.S., 86n  
 Ghana, 182  
 Ghassan Salamé, 66n  
 Gheddafi, M., 43  
 Giacomo I, 50  
 Giappone, *vedi anche* Sol Levante,  
 13fig, 14, 15, 18, 20, 23-26, 45, 134,  
 137, 147, 151, 152fig, 153tab, 185,  
 192  
 Ginevra, 52, 181, 189, 200  
 Giordania, 182  
 Giscard d'Estaing, V., 83, 85n, 196  
 Glennon, M.J., 55, 67n  
 Golfo (Persico), 61n  
 Gordon, P.H., 119n  
 Gore, A., 113  
 Gps, 77  
 Gran Bretagna, *vedi anche* Regno  
 Unito, 38, 89, 141, 142fig, 142, 147,  
 151  
 Grande Medio Oriente, 63n, 114,  
 118n  
 Grande Stevens, F., 175  
 Grecia, 147, 199, 201  
 Greenspan, A., 30  
 Grenada, 45  
 Gronchi, G., 164tab  
 Guangdong, 16  
 Guangzhou, *vedi anche* Canton, 16  
 Guantánamo, 118n, 194  
 Guglielmo d'Orange, 50  
 Haas, R., 59  
 Haider, J., 201  
 Haiti, 192, 193  
 Hamas, 184, 194  
 Hanushek, E.A., 178n  
 Hariri, R., 180  
 Hassan, A.S., 183  
 Hassner, P., 57, 67n, 117, 120n  
 Henan, 16  
 Henisz, W.J., 178n  
 Herat, 194  
 Hezbollah, 191  
 Hirsh, M., 64n, 68n  
 Hizb-Ul-Mujahideen, 179  
 Hong Kong, 13fig, 22, 24, 179, 182  
 Hsbc, 198  
 Huntington, S., 6, 47, 117n  
 Hussein, Saddam, 40, 42, 49, 62n,  
 67n, 180, 185, 189, 190  
 Hutton, B., 200  
 Iaea (International Atomic Energy  
 Agency), 64n  
 Ignatieff, M., 41, 61n  
 Ikenberry, G.J., 59, 68n, 103n  
*Il Mulino*, 158n  
*Il Sole 24 Ore*, 102n, 168tab, 169tab  
 Illinois, 194  
 India, 13fig, 14, 26, 35n, 76, 80n, 182,  
 186, 190  
 Indonesia, 13fig, 25, 62n  
*International Affairs*, 61n  
 International Finance Corporation,  
 35n  
*Internazionale*, 67n  
 Iowa, 191  
 Ira (esercito repubblicano irlandese),  
 198  
 Iran, 43, 55, 183-185, 190, 193  
 Iraq, 4, 7, 8, 38-44, 52-55, 61n-63n,  
 66n, 67n, 71, 109, 111, 118n, 180-  
 185, 187-189, 191-195, 197, 200  
 Isaf (International Security Assistance  
 Force in Afghanistan), 40  
 Islam, 52, 66n  
 Israele, 42-44, 181, 183, 184, 187,  
 189, 191, 194, 198

- Istanbul, 108, 189, 198, 201  
 Italia, XI, XII, 3-8, 16, 20, 63n, 73, 75tab, 79, 85n, 123-125, 127, 131, 132, 132fig, 133, 134, 134tab, 135, 135fig, 136tab, 137, 138tab, 139-141, 142fig, 143, 144, 144tab, 145, 147, 148tab, 151, 152fig, 152, 153tab, 153-157, 163, 168, 173, 174tab, 174-177, 195  
 Ituri, 180, 186  
  
 Jaatteenmaki, A., 195  
 Jefferson, T., 84  
 Jenin, 194  
 Jihad, 49  
 Jintao, H., 23  
 Joerges, C., 86n  
 Jugoslavia, ex, 196, 198, 199  
 Juppé, A., 200  
  
 Kabila, 183  
 Kadirov, A., 187  
 Kagamé, P., 184  
 Kagan, R., 48, 56, 64n, 65n, 67n, 81, 86n, 102n, 111-113, 118n, 119n  
 Kahn, A., 177n  
 Kandahar, 182  
 Kaplan, R.D., 47  
 Kapteyn, P.J.G., 103n  
 Karamanlis, K., 201  
 Karzai, H., 41  
 Kashmir, 179, 186, 189, 190  
 Kasyanov, M., 192  
 Katmandu, 193  
 Kelly, D., 200  
 Kelsen, H., 86  
 Kenya, 183, 186  
 Kerry, J.F., 60, 68n, 113, 191, 192, 194  
 Kfor (forza multinazionale della Nato), 202  
 Khan, I., 194  
 Kirchner, N., 27, 181, 183  
  
 Kissinger, H., 119n, 160, 177n  
 Koizumi, J., 23, 188  
 Kosovo, 202  
 Kostunica, V., 200  
 Krali, K., 84n, 102n  
 Krauthammer, C., 55, 64n, 67n, 68n  
 Kristol, W., 119n  
 Kumaratunga, C., 188  
 Kupchan, C.A., 64n, 65n, 67n  
 Kurdistan, 191  
  
 L'Aquila, 123  
 La Mecca, 192  
 La Palombara, J., 161, 177n  
 La Paz, 187  
 La Porta, R., 178n  
*La Repubblica*, 61n-68n, 118n, 120n, 158n  
*La Stampa*, 6, 62n, 158n  
 Laeken, 82, 89  
 Lagos, R., 200  
 Le Pen, J.-M., 202  
 Leonardo, premi, 130  
 Leone, G., 164tab, 177n  
 Lettonia, 197, 201  
 Lévinas, E., 85, 102n  
 Liberia, 182, 184, 186, 188  
 Libia, 43, 184, 186, 192, 194  
 Licorne, operazione, 185  
*Limes*, 62n  
 Lincoln, A., 51  
 Lindh, A., 197  
 Lituania, 196  
 Lobe, J., 63n, 64n  
 Locke, J., 51  
 Lockerbie, 184  
 Lombardozzi, N., 63n  
 Londra, 13, 16, 35n, 107, 158n  
 López-de-Silanes, F., 178n  
 Losanna, 181  
 Loya Jirga, 188  
 Lula (Luís Inácio da Silva), 27, 185, 186, 200

- Lussemburgo, 74tab, 195  
 Maastricht, 116, 123  
 Macao, 13fig  
 Macedonia, 116, 195  
 Macey, J.R., 178n  
 Madrid, 7, 106, 108, 117, 187, 201  
 Malaysia, 13fig  
 Mao Tse Tung, 14  
 Mar Cinese, 16  
 Marasco, A., 5  
 Maria d'Orange, 50  
 Marocco, 180, 193  
 Marsicanin, D., 200  
 Marte, *vedi anche* Pianeta Rosso, 81, 190  
 Matsumoto, C., 193  
 Mauritania, 63n  
 Mc Donald's, 35n  
 Mearsheimer, J., 119n  
 Medio Oriente, 6, 8, 41-43, 181, 189  
 Mediterraneo, 63n  
 Mengozzi, F., 130  
 Mercosur, 27, 181, 185, 190  
 Mesa, C., 187  
 Messico, 186, 187, 191  
 Mezzogiorno (d'Italia), 128, 133  
 Miami, 28  
 Microsoft, 74tab, 202  
 Milosevic, S., 199, 200  
 Mina, 192  
 Mitrovica, 202  
 Mombasa, 108  
 Monateri, P.G., 5, 6, 7, 34n, 35n, 172fig, 177n  
 Monte Bianco, 155  
 Monterrey, 191  
 Montevideo, 190  
 Moravcsik, A., 46, 64n, 115, 116, 118n-120n  
 Morchio, G., 125  
 Morin, E., 84, 85, 102n  
 Mosca, 189, 192  
 Mounir el Motassadeq, 118n  
 Mozambico, 175, 183  
 Mugabe, R., 189  
 Musharraf, P., 40  
 Musy, A.M., 172fig  
 Najaf, 185  
 Nassiriya, 109, 188  
 Nato (Organizzazione del Patto del Nord Atlantico), 63n, 114, 116, 118n, 195, 202  
 Nazioni Unite, *vedi anche* Onu, 55, 64n, 118n, 180, 181, 184, 186-190, 192, 201  
 Nepal, 186, 193  
 New Hampshire, 191  
 New York Stock Exchange, 32  
*New York Times*, 66n, 68n, 118n  
 New York, 11, 107  
*Newsweek*, 62n  
 Nigeria, 180, 183, 185  
 Nikolic, M., 198  
 Nizza, 116, 199  
 Nye, J.S., 61n, 63n, 64n, 68n  
 O'Neill, P., 66n  
 Obansanjo, O., 180  
 Obrenovic, D., 199  
 Occidente, 4, 6, 16, 26, 105, 106, 109, 110  
 Ocse (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), 132, 132fig, 133, 134, 134tab, 135, 135fig, 136, 136tab, 137, 138tab, 140, 140fig, 141, 142fig, 143, 144tab, 147, 148tab, 148, 153tab  
 Olivieri, A., 63n, 64n  
 Oms (Organizzazione Mondiale per la Sanità), 182, 191  
 Onu (Organizzazione delle Nazioni Unite), 47, 55, 58, 66n, 109, 181, 184, 185, 187, 188, 200, 201  
 Assemblea Generale, 187

- Commissione per i diritti umani, 180  
 Consiglio di Sicurezza, 53-55, 180,  
 181, 185, 186  
 Ottawa, 197
- Paesi Bassi, 151, 152fig, 153tab  
 Pakistan, 26, 40, 61n, 63n, 182, 183,  
 186, 187, 189, 190, 193  
 Paksas, R., 198  
 Panama, 45  
 Papandreu, G., 200  
 Papitto, F., 63n  
 Parigi, 16, 107, 200  
 Parlamento Europeo, 73, 89, 196  
 Parma, 125  
 Parmalat, 130  
 Parsi, V.E., 61n, 118n, 120n  
 Patagonia, 27  
 Pechino, 20-22, 182, 185  
 Pentagono, 43, 61n, 67n  
 Pertini, S., 164tab  
 Perù, 8, 185, 190  
 Pesc (Politica Estera e di Sicurezza  
 Comune), 116  
 Pesd (Politica Europea della Sicurezza  
 e della Difesa), 116  
 Petersberg, 116  
 Petroni, A.M., 102n  
 Pew Global Attitudes Project, 62n  
 Pianeta Rosso, *vedi anche* Marte, 190  
 Pianura Padana, 155  
 Piccadilly Circus, 35n  
 Pisa (Programme for International  
 Student Assessment), 147  
 Pkk, 197  
 Po, 155  
*Policy Review*, 102n, 118n  
 Pollack, K.N., 118n  
 Polonia, 102n, 156, 196, 199  
 Portogallo, 147, 195  
 Powell, C., 53, 63n, 66n  
 Prestowitz, C., 39, 58, 61n, 63n, 65n,  
 68n
- Priest, D., 65n  
 Prijedor, 197  
 Prodi, R., 74, 78, 79, 117, 199  
 Putin, V., 189, 192, 193
- Quarterly Journal of Economics*,  
 178n  
 Quetta, 183
- Rafale, 77  
 Raffarin, J.P., 196  
 Rampoldi, G., 118n  
 Rantissi, al, Abdelaziz, 194  
 Reagan, R., 61n  
 Reclus, E., 85, 85n  
 Regno Unito, *vedi anche* Gran Breta-  
 gna, 134, 144tab, 144, 152fig,  
 153tab, 181, 184, 185, 195, 200  
 Repse, E., 201  
 Repubblica Argentina, *vedi anche* Ar-  
 gentina, 27  
 Repubblica Ceca, 196  
 Repubblica Centro-Africana, 193  
 Repubblica Democratica del Congo,  
*vedi anche* Congo, 180, 183, 186  
 Repubblica Democratica Tedesca,  
 137  
 Repubblica Popolare Cinese, *vedi  
 anche* Cina, 24, 182  
 Repubblica Turca di Cipro Nord, *ve-  
 di anche* Cipro Nord, 199  
 Resona Bank, 23  
 Rice, C., 63n  
 Richter, scala, 181, 190  
 Rieff, D., 67n  
 Rimini, 102n  
 Ritter, C., 85n  
*Rivista critica del diritto privato*, 86n  
 Riyad, 108  
 Road Map, 41-43, 181, 182, 184, 186,  
 189  
 Roh Moo-Hyun, 194  
 Roma, 16, 38, 85, 197

- Romania, 197  
 Ruanda, 181, 184  
 Rumsfeld, D., 63n, 67n  
 Russia, 8, 15, 23, 26, 43, 47, 76, 180-182, 185, 187
- Saakashvili, M., 190  
 Sahara occidentale, 185  
 Salonicco, 73, 196  
 San Francisco, 193  
 Sanader, I., 198  
 Sanchez de Lozada, G., 27, 187  
 Saragat, G., 164tab  
 Sars, 22, 179, 180, 182  
 Sartor, N., 158n  
 Sassi, C., 5  
 Satana, 192  
 Scalfaro, O.L., 164tab  
 Scaramellini, G., 85n, 102n  
 Schmitt, C., 85, 86n  
 Schmitt, E., 68n  
 Schroeder, G., 72, 200  
 Schussel, V., 201  
 Schwarzenegger, A., 34, 187  
 Sebc (Sistema europeo delle banche centrali), 91  
 Segni, A., 164tab  
 Serbala, 193  
 Serbia, 198, 199  
 Severino, E., 85  
 Shandong, 16  
 Shanghai, 16, 22, 65n  
 Sharon, A., 182, 183, 186, 191  
 Shevardnadze, E., 188, 190  
 Shleifer, A., 178n  
 Short, C., 200  
 Sierra Leone, 180, 182, 194  
 Sikkim, 26  
 Singapore, 13fig, 35n  
 Siria, 43, 44, 187  
 Slovacchia, 195  
 Snecma, 77  
 Sol Levante, *vedi anche* Giappone, 24  
 Solana, J., 116, 117  
 Soleimanpur, H., 185  
 Somalia, 183  
 Spagna, 72, 102n, 118n, 141, 142fig, 142, 143, 144tab, 144, 147, 152fig, 152, 153tab, 195, 198, 199  
 Spinelli, B., 6  
 Spirit, 190  
 Srebrenica, 198, 199  
 Sri Lanka, 188  
 Ssi (Stazione spaziale internazionale), 77  
 Ssichuan, 16  
 Stakic, M., 197  
 Stati Uniti (Usa), *vedi anche* America, 5, 7, 13fig, 14-17, 19, 19fig, 20-24, 25fig, 25, 27-29, 31, 32fig, 32-34, 35n, 37, 38, 40-49, 53, 55, 57-59, 60n, 62n-65n, 67n, 74tab, 75, 77-79, 81, 82, 102n, 105, 106, 109-114, 117, 118n, 119n, 133, 134, 151, 152fig, 153tab, 158n, 161, 162, 165, 180-187, 189-192, 194, 196, 197  
 Stephens, P., 68n  
 Stoccolma, 158n, 200  
 Stoiber, E., 197  
 Stretto di Messina, 75tab  
 Striscia di Gaza, 191, 192, 194  
 Sudafrica, 184  
 Sudan, 191  
 Sumatra, 188  
 Svezia, 158n  
 Svizzera, 189, 197
- Taiwan, 24, 35n, 182, 189, 190  
 Talabani, J., 191  
 Tariq, A., 187  
 Taylor, C., 182, 183, 184, 188  
*Teoria Politica*, 61n  
 Termini Imerese, 125  
 Terra, 56  
 Thailandia, 13fig, 184  
 Thales, 77

- The Economist*, 35n, 40, 60n-62n, 64n, 66n-68n, 119n, 157  
*The National Interest*, 67n, 120n  
*The Washington Post*, 67n  
*The Weekly Standard*, 119n  
 Tibet, 26, 182  
 Tikrit, 180, 189  
 Tokyo, 193  
 Toledo, A., 185  
 Toronto, 182  
 Torri Gemelle, 11, 37  
 Trajkovski, B., 201  
 Trellle, Associazione, 148tab, 158n  
 Tremonti, G., 125  
 Treu, T., 129  
 Trichet, J.C., 73  
 Turchia, 62n, 189, 195, 196, 197, 199, 201  
  
 Unesco (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura), 147  
 Ungheria, 195  
 Unione Africana (Ua), 183, 192, 194  
 Unione Europea (Ue), *vedi anche* Europa, 14-16, 21, 63n, 71-74, 74tab, 77-79, 80n, 81-83, 88-93, 95-101, 114, 116, 124, 126, 132, 132fig, 133, 134, 134tab, 135, 135fig, 136, 136tab, 137, 138tab, 141, 142fig, 146, 147, 148tab, 148, 149, 157, 157n, 179, 181-184, 187, 195-200, 202  
 Unione Monetaria Europea (Ume), 20, 71, 124  
 Unione Sovietica, 47, 55, 65n  
 Uruguay, 190  
  
 Valletta, M., 158n  
 Van Buren, A., 63n  
 Vecchio Continente, *vedi anche* Europa, 16, 78, 79  
 Venere, 81  
 Venezuela, 27, 181, 186, 190, 194  
 Verhofstadt, G., 195  
 VerLoren van Themaat, P., 103n  
 Vieira de Mello, S., 66n, 181, 184  
 Viola, S., 66n  
  
 Washington, 55  
 Weiler, J., 84, 102n  
 Werner, K.F., 85  
 Wolfowitz, P., 43, 64n  
 World Trade Center, 48  
 Wto (World Trade Organization), 12, 27, 74tab, 183, 186, 189, 196  
  
 Yangzi, 18  
 Yassin, A., 194  
 Yongdok, 183  
  
 Zakaria, F., 62n  
 Zanichelli, M., 130  
 Zapatero, J.L.R., 118n, 201  
 Zemin, J., 22, 23  
 Zhejiang, 16  
 Zimbabwe, 189  
 Zocchi, P., 158n  
 Zolla, E., 85, 102n

## Profilo degli autori

**Mario Deaglio**, professore ordinario di Economia internazionale all'Università di Torino, ha diretto *Il Sole 24 Ore* ed è editorialista de *La Stampa*. Dal 1996 redige in tutto o in parte il *Rapporto sull'economia globale e l'Italia*, aggiornando così l'analisi delle moderne società di mercato sviluppata nei suoi libri più recenti (*La nuova borghesia e la sfida del capitalismo*, 1991, *Liberista? Liberale*, 1996, *Postglobal*, 2004).

**Pier Giuseppe Monateri** è professore ordinario di Diritto civile all'Università di Torino e docente stabile di Diritto europeo alla Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione e di Analisi economica del diritto all'Università Bocconi di Milano. È membro della International Academy of Comparative Law nonché *régulier* della Faculté Internationale de Droit Comparé. Fra le sue pubblicazioni, *Pensare il diritto civile* (1995 e 1997), *Il modello di civil law* (1997), *La responsabilità civile* (tomo del *Trattato di diritto civile*, 1998), *Il mobbing* (con U. Oliva e M. Bona, 2000), *Globalizzazione e giustizia* (con A.M. Musy, 2003).

**Anna Caffarena** è professore associato di Scienza politica presso l'Università di Teramo, dove insegna anche Relazioni internazionali. Si è occupata degli aspetti teorici legati alla cooperazione internazionale e attualmente studia l'impatto della globalizzazione sulla politica internazionale. Con Fabio Armao, coordina il Laboratorio di Politica Globale del Centro Einaudi. È autrice di *Governare le onde. Le prospettive della cooperazione internazionale per l'ambiente* (1998) e *Le organizzazioni internazionali* (2001), oltre che di numerosi saggi pubblicati in volumi e riviste.

**Luigi Bonanate** è professore ordinario di Relazioni internazionali all'Università di Torino. È autore, fra l'altro, di *Dimensioni del terrorismo politico* (1979) e *Terrorismo internazionale* (1994) e di numerosi saggi sull'argomento.

**Cristina Costantini**, avvocato, insegna Diritto privato comparato all'Università di Bergamo.

**Giorgio S. Frankel**, giornalista professionista, si occupa di Medio Oriente, petrolio e industria aerospaziale. Collabora a *Il Sole 24 Ore* e al *Corriere del Ticino* (Lugano).

**Anna Lo Prete** ha conseguito il Master in Economia del CORIPE Piemonte. È dottoranda in Scienze economiche all'Università di Torino e si occupa di tematiche legate all'economia internazionale.

**Anthony Marasco** ha conseguito un Ph.D in Storia delle idee presso l'Università della California, Berkeley. Insegna Storia intellettuale americana presso il Master in Studi transatlantici dell'Università di Padova.

**Matteo Migheli** è dottorando in Scienze economiche all'Università di Torino, dove si è laureato con una tesi sull'influenza della cultura religiosa sui sistemi economici. Collabora con il CeRP.

**Carolina Sassi** è laureata in Scienze internazionali e diplomatiche all'Università di Torino con una tesi sulla governance europea. È borsista del Centro Einaudi.



# LAZARD

*Lazard & Co. è una delle realtà più importanti nel panorama dell'Investment Banking italiano. Con oltre 70 banker operativi negli uffici di Milano e Roma, Lazard & Co. coniuga la competenza di un team di successo di professionisti italiani con l'esperienza internazionale e la rete del Gruppo Lazard.*

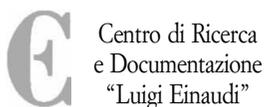
*La consulenza finanziaria per acquisizioni, fusioni, quotazioni in Borsa e collocamenti azionari e obbligazionari, privatizzazioni, valutazioni, finanziamenti di progetti, realizzazione di piani di ristrutturazione societaria, azionaria e finanziaria sono le principali operazioni che contraddistinguono l'attività di Lazard.*

*Nel 2003 Lazard si è posizionata al primo posto per numero di operazioni nella classifica italiana delle Mergers & Acquisitions redatta da Thomson Financial, avendo perfezionato 50 operazioni per un valore complessivo di 45 miliardi di euro.*

20121 Milano - Via dell'Orso, 2  
tel. +39.02723121  
fax +39.02860592

00198 Roma - Via Po, 25  
tel. +39.068537691  
fax +39.0685376930

segreteria@lazard.com  
www.lazard.com



Centro di Ricerca  
e Documentazione  
“Luigi Einaudi”

*Costituito nel 1963 come libera associazione di imprenditori e intellettuali, il Centro di Ricerca e Documentazione “Luigi Einaudi” pubblica libri e periodici – da trentotto anni la rivista «Biblioteca della libertà» –, organizza seminari, conferenze, convegni, cura la formazione di giovani studiosi, svolge attività di ricerca.*

*Il Rapporto annuale sull'economia globale e l'Italia, realizzato dal 1996 in collaborazione con Lazard, offre un'analisi originale della globalizzazione economica e del suo impatto sul nostro paese, caratterizzatasi appunto per la capacità di tenere insieme prospettive economiche e prospettive politico-istituzionali.*

*In occasione dei quarant'anni di attività, e in continuità con la sua storia lontana e quella recente, nel novembre 2003 il Centro Einaudi ha avviato – con il sostegno della Compagnia di San Paolo – il Laboratorio di Politica Globale (LPG), volto a promuovere la diffusione della cultura internazionalistica e la ricerca multidisciplinare sui principali temi dell'agenda politica internazionale.*

10121 Torino - Via Ponza, 4  
tel. +39.0115591611 - fax +39.0115591691  
segreteria@centroeinaudi.it  
www.centroeinaudi.it













