

Presentazione

A cavallo della tigre, il titolo scelto per questo *Dodicesimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, vuole ricordare l'elemento che più sembra caratterizzare l'anno appena trascorso e quello da non molto iniziato: la vertiginosa accelerazione dell'instabilità e dei processi di mutamento in atto nel mondo, la sensazione che uomini e governi siano spesso sospinti da forze che non riescono a controllare. Si determina così un equilibrio frutto di squilibri che si compensano, e il «nuovo mondo» della globalizzazione, del XXI secolo, per il quale era stata profetizzata la «fine della storia», si ritrova sempre più immerso nella storia e stenta a trovare un assetto stabile e condiviso.

Il titolo rinvia a un antico detto cinese che ricorda come chi cavalchi una tigre non sia mai sicuro di riuscire a scendere quando vuole e soprattutto illeso, e sintetizza così una situazione esistenziale di incertezza che si accompagna a una sensazione di povertà di progetti e di miopia da parte delle *élites*, che non l'hanno scelta come cavalcatura, anzi spesso sono stati come scaraventati sul suo groppone con un bagaglio di pensieri, analisi e percezioni ereditato da un'epoca aperta il 16 novembre 1989 dalla caduta del Muro di Berlino e irrimediabilmente chiusa l'11 settembre 2001 con l'attentato alle Torri Gemelle. Questa situazione richiama un'altra antica espressione cinese, *che tu possa vivere tempi interessanti!*, che però non è un augurio ma una singolare maledizione.

Interessanti i nostri tempi senza alcun dubbio lo sono: basti pensare a come mutano sotto i nostri occhi la mappa economica e gli scenari politici del mondo, in un incrociarsi di cause e di effetti, e a come perfino gli scenari climatici e ambientali stiano attraversando una fase di instabilità.

Più volte in questi *Rapporti* si è rilevato come la storia abbia smentito i fautori estremi dell'economia di mercato che ne prevedevano il trionfo in un mondo uniforme e pacifico. Come quasi tutte le smentite della storia, anche questa è però ambigua, per il formarsi di grandi «isole» o blocchi regionali al cui interno le frontiere economiche cadono, o si abbassano molto, mentre all'esterno a volte se ne alzano addirittura di nuove. La stessa Unione Europea, pur nella sua attuale *impasse* costituzionale, può vantare, con il recente allargamento, uno straordinario e pacifico successo, ma al proprio interno è in realtà economicamente meno aperta che in passato, dal momento che non riesce a liberalizzare i servizi, che oggi pesano assai più di quando i trattati sul mercato comune furono scritti. Lo stallo del Doha Round dice chiaramente quanto il mondo (per quanto tempo ancora?) ricco esiti a prendere sul serio quelle stessi leggi di mercato che, quando gli conviene, predica ai più poveri.

Gli scenari politico-strategici non sono per conseguenza rassicuranti: il sanguinoso errore della guerra irachena, a cui non si sa come porre rimedio, l'incancrenirsi della guerriglia afghana, i rapporti israelo-palestinesi, fonte continua di attrito e tensione nel mondo arabo, le guerre e i massacri dimenticati in angoli sperduti del mondo come il Darfur, la proliferazione nucleare realizzata e quella minacciata, le «maniere forti» che tornano a caratterizzare la Russia sono tutti elementi di un'insicurezza profonda che la timida riscoperta di un approccio multilaterale (o forse, meglio, meno rigidamente unilaterale) ai problemi del mondo non basta a dissipare.

Lo squilibrio e il conflitto appaiono evidenti fin nei linguaggi che usiamo per abitare il mondo, uno dei quali – e fondamentale – è il diritto: qui lo scontro è fra tradizione anglosassone e tradizione dell'Europa continentale, dove un approccio interamente «mercaticistico», per di più applicato acriticamente a società ancora largamente tradizionali, mostra tutti i suoi limiti.

In questo mondo complicato l'Italia stenta a trovare o a mantenere un ruolo veramente significativo: la transizione politica infinita accompagnata a una quasi stagnazione economica, l'avvitarsi sulle proprie difficoltà, guardando solo raramente al mondo esterno, la difesa a oltranza di privilegi da parte di gruppi irrigiditi in posizioni stereotipate, il predominio della gerontocrazia a livelli quasi senza eguali si traducono alla fine in uno scontento e in un'insoddisfazione diffusa che sembrano diventare i tratti, impreveduti ma purtroppo caratterizzanti, di quello che era una volta il «paese del sole».

Parti importanti del sistema produttivo e civile italiano hanno però scelto di puntare le loro *chances* sul merito e sulla competenza anziché

sul compromesso e sul patteggiamento in un quadro immobile. E può anche darsi che ci stiano riuscendo, dal momento che l'Italia ha, sia pur timidamente, ripreso a crescere. Questi tipi di comportamento possono e devono diffondersi. Si tratta di una scommessa, quindi dall'esito incerto, in un mondo dominato dall'incertezza. È anche però l'unica scommessa che valga la pena di fare, perché non scommettere sul futuro del paese significa perdere.

Giancarlo Scotti

Lazard & Co.

Milano, 7 maggio 2007

1. Il mondo capovolto

Mario Deaglio

1.1. «Insostenibile ma inarrestabile»: la contraddizione di fondo del 2006-2007

Le rapidissime trasformazioni strutturali dell'economia mondiale nei primi anni del nuovo millennio hanno radicalmente mutato la natura della globalizzazione di mercato¹. Al suo inizio – ossia a partire dal 1986, quando la liberalizzazione nel funzionamento della Borsa di Londra diede il via a un effettivo mercato mondiale dei capitali – era convinzione largamente diffusa che il meccanismo del mercato si sarebbe pacificamente affermato in ogni angolo del globo e in ogni settore dell'economia, sull'onda dei mutui vantaggi che ne sarebbero derivati.

All'ombra di una blanda egemonia degli Stati Uniti (il cosiddetto *soft power*) le caratteristiche culturali e nazionali si sarebbero gradualmente stemperate in un'uniformità di fondo di gusti e consumi; reddito e benessere sarebbero cresciuti ovunque, sotto la spinta di un mercato finanziario mondiale in grado di allocare le risorse del pianeta in maniera nettamente più efficiente di quanto potessero fare i governi e, più in generale, i pianificatori. Ormai archiviata la Guerra fredda, individui e popoli avrebbero riscosso il «dividendo della pace»; tecnologie e scoperte scientifiche non sarebbero più state utilizzate prevalentemente a fini bellici e avrebbero aperto nuove prospettive di sviluppo in un clima di ottimismo ed entusiasmo; di questo entusiasmo e ottimismo, l'utilizzo generalizzato del dollaro degli Stati Uniti sarebbe stato strumento e simbolo.

Le cose, come sappiamo, non si sono svolte in questo modo. Il sistema economico mondiale che si sta confusamente formando non è più strettamente incardinato sugli Stati Uniti, presenta invece un carattere sempre più

multicentrico. L'euro sta affiancando il dollaro nel ruolo di grande moneta internazionale, nuove potenze economiche – e forse, in futuro, nuove monete – stanno rapidamente emergendo; dall'estensione del sistema di mercato è certo derivata una crescita straordinaria, soprattutto in alcune regioni del mondo, ma si sono pure acuiti i divari economici e sociali; i tentativi di estendere ulteriormente tale sistema hanno incontrato crescenti resistenze politiche e culturali; le organizzazioni che rappresentano gli interessi dei gruppi economici e sociali, dal canto loro, non hanno lasciato campo libero al mercato e gli stati hanno ripreso a intervenire, direttamente o indirettamente, nell'economia; dal *soft power* gli Stati Uniti sono passati a forme più dure di egemonia e all'uso diretto – e per ora inconcludente – della loro impressionante forza militare. Almeno nel mondo ricco, l'ottimismo e la serena fiducia nel futuro sono largamente un ricordo del passato.

Dal punto di vista economico, l'origine di questa mancanza di serenità del mondo ricco va ricercata nei forti squilibri finanziari che si sono rapidamente formati negli anni più recenti tra le grandi aree economiche del pianeta. A lungo andare, tali squilibri non sono sostenibili, ma, per il momento, i loro effetti si controbilanciano e si annullano, senza però alcuna garanzia che ciò possa continuare. Gli anni che stiamo vivendo, e in particolare il 2006 e l'incerto inizio del 2007, sono quindi caratterizzati dalla coscienza di questa provvisorietà, dalla mancanza di veri progetti per uscirne, dalla scarsa propensione a considerare orizzonti ampi, da un generale senso di rassegnazione, quasi di fatalismo, per quanto riguarda il futuro non prossimo.

Unstoppable yet unsustainable, inarrestabile eppure insostenibile: questo titolo, usato dal *Financial Times* alla fine del 2006 per descrivere la perdurante e straordinaria crescita economica cinese², sarebbe ugualmente appropriato per definire l'andamento dei deficit americani, la progressiva marginalizzazione produttiva dell'Europa e una serie di altri fenomeni mondiali. Uomini e governi sembrano sospinti da forze che non riescono a controllare; per conseguenza, sotto i loro occhi si sta disegnando, assai più rapidamente di quanto ci si potesse attendere, una nuova e imprevedibile geografia economica. Le istituzioni internazionali che hanno sinora retto, o quanto meno accompagnato, il processo di integrazione mondiale attraversano un periodo di cambiamento o forse di crisi terminale, e persino il quadro politico-strategico che fa da sfondo, solitamente immobile o in lenta evoluzione, a queste trasformazioni mostra segni di rapido, e in parte inatteso, mutamento.

Questo primo capitolo dell'edizione 2007 del *Rapporto sull'economia globale e l'Italia* – giunto ormai alla rispettabile età di dodici anni, durante i quali ha dapprima analizzato l'evoluzione economica di paesi e mercati per allargare poi l'attenzione, dopo il 2001, alle dimensioni politico-giuridiche – è interamente dedicato al mutamento del quadro economico globale. È un percorso che parte dall'esame degli scompensi finanziari, delle loro cause e

dei possibili rimedi (par. 1.2), si snoda attraverso l'analisi del brusco mutamento dell'importanza produttiva delle varie aree del pianeta (par. 1.3), della crescente debolezza delle istituzioni economiche internazionali (par. 1.4) e dell'instabilità dei fattori geopolitici e ambientali (par. 1.5), di estrema rilevanza per l'evoluzione della situazione economica.

1.2. Gli scompensi dei mercati finanziari

L'accumularsi degli squilibri

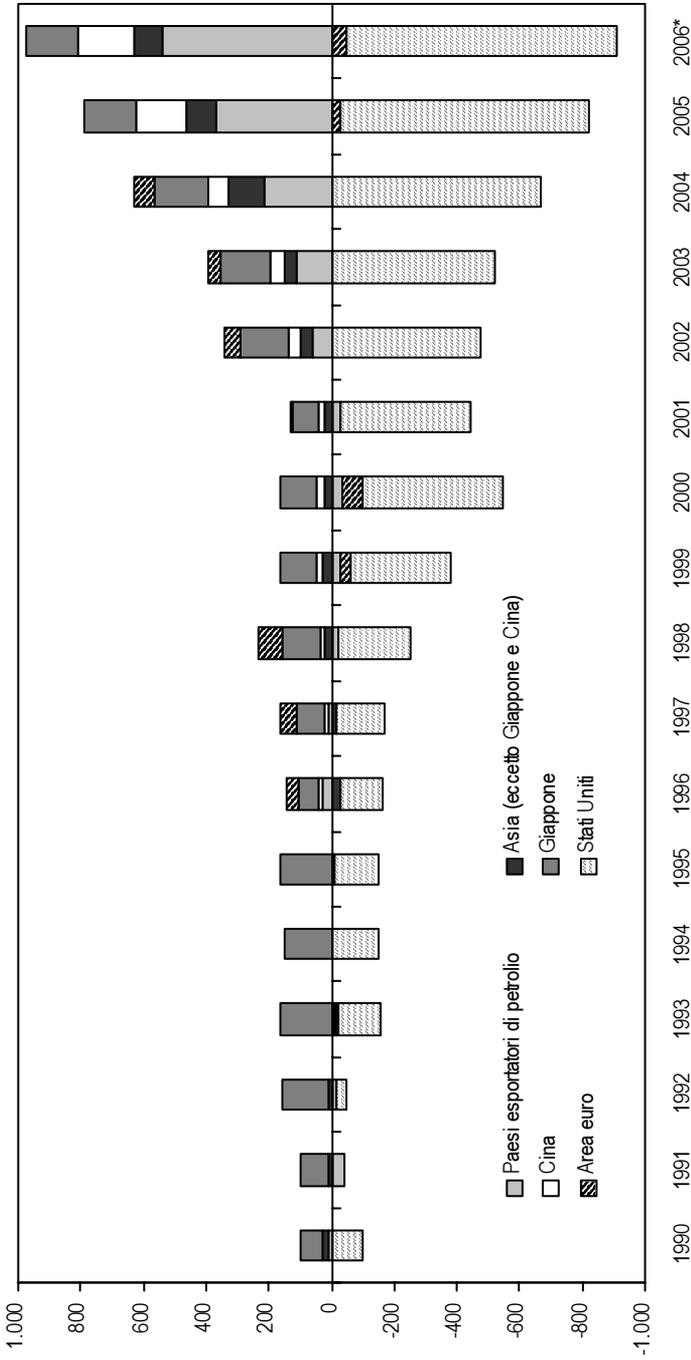
L'elemento caratterizzante del panorama finanziario mondiale del 2005-2006 è dato dal rapidissimo incremento del saldo attivo della bilancia dei pagamenti correnti dei paesi produttori di petrolio, a seguito dell'aumento dei prezzi della più importante materia prima del mondo. Dopo aver brevemente infranto al ribasso la barriera dei 10 dollari al barile alla fine del 1999³, questo prezzo-chiave era risalito a circa 30 dollari nel gennaio 2001, sospinto soprattutto dalla crescente richiesta dei paesi emergenti (in particolare della Cina) e dalla crescente importanza di compravendite di carattere speculativo, rese possibili dall'esistenza di un mercato globale che consente di «finanziarizzare» anche l'oro nero.

In molti ritenevano allora che il livello di 30-40 dollari al barile rappresentasse un prezzo di equilibrio, attorno al quale il petrolio avrebbe ritrovato una stabilità di fondo tale da dare soddisfazione sia a produttori sia a consumatori; le previsioni sui prezzi del petrolio, però, faticano a tener conto delle numerose variabili di tipo politico che influenzano fortemente questo mercato, difficili da valutare in maniera rigorosa. Tale livello fu infatti rapidamente superato e l'aumento è proseguito, senza interruzioni di rilievo, sulla spinta della domanda dei paesi asiatici in espansione, sino a oltrepassare, nel luglio 2006, la soglia dei 70 dollari al barile. Quando la maggioranza degli osservatori riteneva ormai inevitabile un ulteriore balzo verso il prezzo di 100 dollari, il petrolio, al contrario, si è assestato, almeno temporaneamente, su valori attorno ai 60-65 dollari al barile.

La chiara tendenza all'aumento dei prezzi petroliferi negli anni successivi alla fine della lunga fase espansiva dell'economia americana ha determinato, com'è naturale, saldi attivi crescenti nelle bilance commerciali e dei pagamenti correnti dei paesi produttori. Essi sono ricostruiti, per le principali aree monetarie, nella figura 1.1.

È importante osservare il carattere «esplosivo» di questi squilibri. Nel

Figura 1.1 – L'aggravarsi dello squilibrio delle bilance dei pagamenti correnti (saldi in miliardi di dollari)



* Stime basate su International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, settembre 2006 e statistiche nazionali.

Fonte: elaborazione su dati Banca Centrale Europea e Banca d'Italia, *Bollettino economico* n.47

periodo che va dal 1990 al 1997, gli sbilanci di conto corrente con l'estero delle principali aree economiche del pianeta rimasero complessivamente compresi tra i 100 e i 200 miliardi di dollari l'anno; superarono complessivamente i 200 miliardi nel 1998, i 400 miliardi nel 2003, si aggiravano attorno agli 800 miliardi nel 2005 e sono risultati nell'ordine dei 1.000 miliardi di dollari nel 2006⁴.

A quest'esplosione quantitativa corrispondono variazioni qualitative altrettanto importanti. Mentre i saldi passivi continuano a essere generati in maniera preponderante dagli Stati Uniti, e il saldo attivo del Giappone si mantiene sostanzialmente entro un canale di 80-160 miliardi di dollari l'anno, il saldo attivo cinese, che assomma nel 2003 a 46 miliardi di dollari, «dilaga» a fine 2006 attorno ai 180-190 miliardi di dollari. Se si sommano i saldi attivi cinese, giapponese e delle «tigri asiatiche», si constata che la componente asiatica risultava nell'ordine di 150-200 miliardi di dollari nel 2000, alla fine del boom americano, di circa 250 miliardi di dollari nel 2003, di circa 350 nel 2004, per salire poi a oltre 420 nel 2005 e a circa 520 nel 2006.

A questo eccezionale aumento asiatico si aggiunge l'ancora più rapido aumento dei saldi attivi dei paesi esportatori di petrolio. Complessivamente deficitari per qualche decina di miliardi di dollari nel 1998-2001, questi paesi giungono a un attivo nell'ordine dei 500 miliardi di dollari nel 2006, sostanzialmente pari all'attivo asiatico. Gli sbilanci complessivi (attivi e passivi) si collocano così nell'ordine di 2.000 miliardi di dollari, pari a circa il 4 per cento del prodotto lordo mondiale, contro i circa 400 miliardi, ossia meno dell'1 per cento, di una decina di anni fa. I mutamenti veramente dirimpenti si sono verificati a partire dal 2004, in quanto nel 2003 lo sbilancio complessivo era ancora inferiore a 1.000 miliardi di dollari.

Se ne può concludere che, mentre gli aumenti del prezzo del petrolio verificatisi nella prima parte dell'attuale fase ascendente, e cioè nel periodo 1999-2003, sono rimasti complessivamente entro limiti noti, tali da poter essere ben sopportati dal sistema finanziario internazionale, gli aumenti verificatisi a partire dal 2004 hanno squilibrato profondamente il quadro generale delle bilance dei pagamenti correnti fino a porre interrogativi sulla tenuta del sistema stesso. Lo shock petrolifero degli ultimi anni ha assunto quindi una prevalente dimensione finanziaria anziché una prevalente dimensione reale, come negli analoghi fenomeni del 1974-75 e del 1979-80.

Un pericolo scampato, non un problema risolto

Non è questa l'unica differenza tra la situazione attuale e quelle determinate dai precedenti shock petroliferi. Forse perché si è arrivati alla condizione odierna in un arco di tempo relativamente lungo, forse perché i

nuovi modi di produzione sono strutturalmente meno dipendenti dall'oro nero, l'inflazione derivante dall'attuale fase ascendente dei prezzi petroliferi, iniziata nel 2000, è risultata estremamente contenuta. Per conseguenza, è mancata la necessità di una correzione rapida, da realizzarsi con alterazioni dei tassi di cambio e strette monetarie, che, nei due episodi precedenti, aveva provocato un insieme di effetti destabilizzanti sull'economia mondiale.

Questa mancata correzione ha presentato indubbi aspetti positivi, in quanto ha permesso la continuazione e il consolidamento della crescita economica mondiale. Le banche centrali, dal canto loro, non si sono fatte cogliere di sorpresa e la loro conoscenza dei flussi finanziari interni si è rivelata senz'altro migliore delle due occasioni precedenti; soprattutto la Fed americana ha proceduto con incrementi molto gradualisti del costo del denaro. Gli operatori economici, infine, hanno dimostrato maggiore fiducia nelle banche centrali e, pur determinando il forte incremento mondiale dei prezzi degli immobili, non si sono abbandonati a comportamenti così irrazionali come quelli dell'esuberanza borsistica degli anni Novanta.

Non solo i paesi importatori, ma anche i paesi esportatori di petrolio si sono comportati in maniera nettamente diversa da quella dei due precedenti shock petroliferi: neppure loro si sono mossi verso un rapido aggiustamento mediante incrementi di spese pubbliche e private, quindi non hanno aumentato fortemente le proprie importazioni e meno che mai quelle dagli Stati Uniti, dai quali, del resto, proviene all'incirca solo l'8 per cento del totale di quanto tali paesi acquistano dall'estero. L'Opec, l'organizzazione che raggruppa i principali paesi produttori, non ha girato il coltello nella piaga e si è dimostrata conscia della propria responsabilità nel preservare l'ordine monetario internazionale; le sue decisioni sulla variazione delle quantità di petrolio estratto solo raramente hanno accentuato le tendenze rialziste, da attribuirsi in buona parte, per quanto riguarda le fiammate di breve periodo, a compravendite di tipo speculativo da parte di operatori non petroliferi.

In questo senso, quindi, l'emergenza petrolifera che si è inserita sull'azione antidepressiva della Federal Reserve è stata senz'altro gestita con successo, ma non si tratta di un successo definitivo. Le autorità monetarie hanno vinto una battaglia, non la guerra; si è scampato un pericolo, non si è veramente risolto alcun problema.

Da dove derivano i problemi non risolti? Dal fatto che i saldi attivi della bilancia dei pagamenti correnti dei paesi petroliferi e dei paesi asiatici risultano largamente investiti, oltre che nei tradizionali strumenti azionari e immobiliari, in titoli a reddito fisso con scadenze a medio e lungo termine. Tali titoli sono in misura prevalente emessi dal Tesoro degli Stati Uniti, anche se una parte crescente è emessa da istituzioni pubbliche del-

l'area euro, e spesso risultano acquistati attraverso l'intermediazione della piazza di Londra⁵. Per conseguenza, il deficit corrente degli Stati Uniti risulta finanziato in maniera preponderante dall'acquisto estero di obbligazioni e altri titoli a reddito fisso. La posizione netta degli Stati Uniti era risultata negativa per poche centinaia di miliardi di dollari nel corso degli anni Novanta del XX secolo; a fine 2005 aveva superato ampiamente i 1.000 miliardi di dollari.

La domanda di titoli a lungo termine del Tesoro americano deriva in gran parte dalle banche centrali asiatiche, per le quali l'acquisto costituisce un ragionevole investimento istituzionale. Non è però ugualmente chiaro perché altri operatori, segnatamente quelli dei paesi petroliferi e degli operatori privati di tutti i paesi, insistano in questa strategia di investimento. Essa potrebbe riflettere una posizione attendista di fronte alle incertezze generali, non solo economiche; a questi acquisti contribuiscono inoltre le strategie di investimento a lungo termine dei fondi pensione, ormai dotati di notevole peso finanziario. In ogni caso, la predilezione del mercato per i titoli americani a lungo termine ha depresso i rendimenti e ha fatto sì che, nonostante i ripetuti rialzi del tasso di riferimento negli Stati Uniti, i tassi relativi a impieghi a medio e lungo termine non abbiano subito innalzamenti, come è invece successo ai tassi a breve; si sono così verificati quell'appiattimento e addirittura quell'inversione della curva dei rendimenti già osservati nell'edizione 2006 di questo *Rapporto*⁶.

Il permanere sui mercati finanziari mondiali di tassi a medio e lungo termine particolarmente bassi ha provocato distorsioni ben note, la principale delle quali è consistita nella lunga persistenza della «bolla» immobiliare americana. Tale «bolla» era stata originariamente innescata nel 2001 dalla politica della banca centrale e del governo americano volta a iniettare forti dosi di liquidità nel sistema monetario per allontanare una crisi determinata da eccesso di capacità produttiva. Il protrarsi della tendenza all'aumento del valore degli immobili ha consentito alle famiglie americane di finanziare un'ulteriore crescita dei consumi senza incrementare il tasso di risparmio, che rimane bassissimo, quando non è negativo; la maggior domanda delle famiglie americane si è tradotta soprattutto in maggiori importazioni dai paesi asiatici e ha contribuito così a un avvitamento del processo, ossia all'esasperazione nella formazione di squilibri anziché alla loro risoluzione.

Il «materiale finanziario» così investito sui mercati obbligazionari si presenta come instabile, nel senso che potrebbe «franare», ossia cambiare destinazione, con estrema facilità e rapidità (sia pure a un non trascurabile costo per chi effettuasse queste operazioni). Tale «frana», però, potrebbe anche non verificarsi mai, se gli operatori continueranno a comportar-

si razionalmente. Di fatto non esistono parametri affidabili per valutare con qualche precisione il rischio di questi sviluppi; la storia economica, peraltro, insegna che le crisi finanziarie insorgono proprio a seguito di comportamenti irrazionali non facilmente prevedibili a priori. Si determina così quella situazione di incertezza che è tipica dell'attuale fase dell'economia mondiale.

La ricerca delle cause degli squilibri

L'analisi di questa situazione è stata condotta con estremo vigore negli ultimi anni, in una doppia dimensione: quella scientifica, volta a trovare le cause degli squilibri, e quella politica, volta a individuare i «colpevoli», ossia a porre le premesse per stabilire chi debba sopportare l'onere del riequilibrio. Si sono così delineate tre posizioni diverse.

La prima posizione si riallaccia a tesi spesso enunciate dalle autorità monetarie americane ed è sovente indicata come BW2 (Bretton Woods 2). I fautori di quest'impostazione puntano il dito contro le economie asiatiche le quali avrebbero di fatto ancorato le loro monete al dollaro, fissando con la moneta americana un tasso di cambio tale da rendere competitive le loro merci (e realizzare quindi un elevato tasso di crescita trainato dalle esportazioni) e resistendo alle sollecitazioni del mercato per un aumento di tale tasso⁷. Avrebbero così di fatto dato vita a un sistema di cambi fissi come era quello di Bretton Woods dal quale rimangono esclusi solo il cambio euro-dollaro e il cambio euro-sterlina.

Perché l'avrebbero fatto? Perché la crescita trainata dalle esportazioni è più «facile» della crescita che si realizza con l'aumento della domanda interna, in quanto non sconvolge equilibri sociali e politici consolidati e perché un cambio fisso comporta, per i paesi con bilancia commerciale favorevole, l'accumulo di saldi attivi. In mercati finanziari non molto sviluppati, tali risorse vengono largamente gestite dalle banche centrali, il che attribuisce alle stesse banche – e ai governi, dai quali non hanno molta autonomia – un forte potere di decidere la direzione di ingenti flussi finanziari; in cambio di un simile potere, queste istituzioni si possono accontentare anche di tassi di rendimento modesti.

La conclusione implicita dei fautori di BW2 (ed esplicita in un saggio dell'attuale governatore della Fed⁸) è che precisamente sui paesi asiatici (e, si può aggiungere, più di recente sui paesi petroliferi) ricade la responsabilità dell'aggiustamento globale: a loro si può legittimamente richiedere una radicale modifica della direzione delle politiche economiche che rialzi il tasso di cambio e favorisca la crescita della domanda interna. Gli Stati Uniti avrebbero, per dir così, «subito» l'ondata di denaro

che è venuta a investirsi presso di loro e il successivo aumento della propria domanda interna.

La seconda posizione, sviluppatasi in tempi più recenti a opera, tra gli altri, di Raghuram Rajan, *chief economist* del Fondo Monetario Internazionale dimessosi nel 2006⁹, è divergente ma non opposta alla prima: il flusso di capitali che dai paesi in via di sviluppo si dirige verso i paesi avanzati (e segnatamente verso gli Stati Uniti) deriverebbe in definitiva non già da una deliberata politica di quei paesi, bensì dalla loro impossibilità di assorbire tutto il loro risparmio a causa dell'arretratezza delle loro strutture finanziarie.

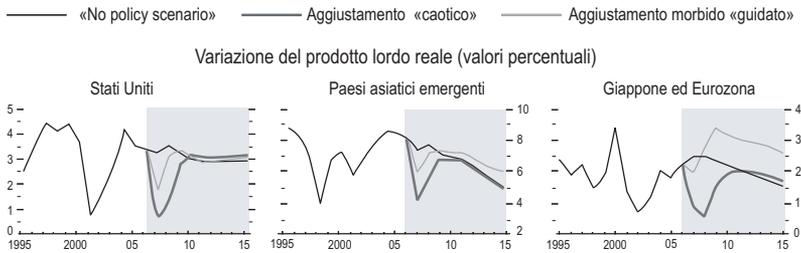
Ne consegue che lo sviluppo, piuttosto rapido negli ultimi anni, dei mercati finanziari asiatici, nonché la politica di liberalizzazione che spinge le imprese pubbliche di questi paesi a quotarsi nelle Borse e a cercarvi capitale esterno, dovrebbe ridurre e poi annullare questo flusso netto in uscita. A ben vedere, la tesi di Rajan consente anche però un'altra conclusione: lo sviluppo di strutture finanziarie più sofisticate implicherà, specie nei paesi asiatici, il sorgere di nuovi centri finanziari con i quali gli attuali crocevia dei flussi mondiali del capitale, come New York e Londra, dovranno dividere compiti e poteri. Se per i sostenitori di BW2 gli asiatici devono rientrare nel sistema, l'impostazione di Rajan implica che il loro rientro modifichi la struttura del sistema.

Secondo un recente studio, se i vincoli e i controlli sui movimenti di capitale venissero eliminati e i mercati e i prodotti finanziari cinesi resi più moderni e appetibili, la Cina potrebbe registrare un sensibile – e naturale – deficit corrente con l'estero; tale deficit sarebbe (più che) compensato da un robusto flusso di capitali in entrata, attratti dalla possibilità di forti profitti derivanti dal dinamismo del sistema economico cinese¹⁰.

Come andrà a finire? Gli scenari del Fondo Monetario

Il Fondo Monetario Internazionale ha provato a simulare l'evoluzione economica futura immaginando, come è frequente nella costruzione di scenari, tre diverse possibilità, due estreme e una intermedia. Il primo scenario estremo è quello positivo, un aggiustamento morbido naturale, detto no policy scenario; il secondo è quello negativo, ossia un aggiustamento «caotico» (disruptive adjustment scenario); il terzo potrebbe essere definito un aggiustamento morbido guidato da una politica lungimirante (strengthened policies scenario).

Tre possibili sviluppi per l'economia mondiale



Fonte: International Monetary Fund, *World Economic Outlook*, settembre 2006, p. 25

Lo scenario positivo ha come premessa che il resto del mondo continui a detenere in dollari gran parte delle attività estere, consentendo al debito estero americano di passare dal 30 all'85 per cento del Pil senza richiedere un elevato premio per il rischio pur in presenza di gradualità perdite su cambi. Prevede altresì che le valute dell'Asia emergente si apprezzino gradualmente del 15 per cento entro il 2015. Questo ridurrebbe il surplus estero dell'area dall'attuale 5 per cento al 2 per cento del prodotto interno lordo e il deficit degli Stati Uniti al 4 per cento del prodotto lordo dall'attuale 5,5 per cento. Il tasso di crescita di questo paese scenderebbe allora gradualmente al 3 per cento e il risparmio delle famiglie salirebbe, anche a seguito del raffreddamento del mercato edilizio. La crescita dei paesi emergenti si stabilizzerebbe attorno al 5-6 per cento, quella dell'Eurozona e del Giappone attorno all'1,5-2 per cento.

Lo scenario negativo, al contrario, prevede precisamente una netta riduzione della propensione mondiale a usare il dollaro e un forte aumento del premio per il rischio richiesto dagli stranieri agli Stati Uniti. Si avrebbero allora riallineamenti bruschi dei cambi con notevoli ripercussioni su salari e inflazione, possibile caos sui mercati finanziari, caduta del valore degli immobili e delle azioni. Il dollaro americano crollerebbe e con esso scomparirebbe l'attivo asiatico di bilancia dei pagamenti, la crescita di quei paesi si dimezzerebbe dall'8 al 4 per cento; la crescita americana scenderebbe a livelli minimi dell'1 per cento per risalire poi gradualmente verso il livello di equilibrio del 3 per cento. Europa e Giappone sperimenterebbero effetti simili a quelli dell'Asia (riduzione delle esportazioni e della crescita, aumento del cambio contro dollaro), ma più attenuati.

Lo scenario intermedio implica invece un coordinamento mondiale delle politiche economiche e monetarie che, si suppone, potrebbe essere affidato al Fondo Monetario Internazionale alla ricerca di un nuovo ruolo (cfr. par. 1.4). Esso consentirebbe alle quattro grandi aree (Stati Uniti, Asia emergente, Giappone, Europa) di adottare misure complementari e scaglionate nel tempo, se necessario. La simulazione indica che gli Stati Uniti non sfuggirebbero del tutto alla crisi nel 2007-2008, ma che questa si presenterebbe più attenuata rispetto al caso catastrofico. Stessa attenuazione ci sarebbe per i paesi asiatici emergenti, che avrebbero benefici immediati dall'apprezzamento graduale dei cambi delle loro valute.

La terza posizione si differenzia nettamente dalle altre due e si colloca in termini critici verso l'attuale governo americano. Individua infatti la causa principale degli sbilanci nella politica economica di Washington e in particolare nella volontà degli Stati Uniti di continuare a premere il pedale della ripresa, pur in presenza di fondamentali deboli, e di finanziare in deficit l'aumento delle spese militari e le iniziative belliche in Iraq e in Afghanistan. Gli Stati Uniti, in sostanza, cercherebbero di sostenere l'insostenibile mediante un «equilibrio del terrore finanziario», «obbligando» coloro che hanno fondi a mantenerli investiti in America, pena cospicue perdite di capitale per chi li ritirasse e conseguenze devastanti per l'intera economia mondiale¹¹.

Secondo questo modo di vedere, l'aggiustamento, a lungo rinviato, appare comunque inevitabile, con la caduta del dollaro e la correzione del deficit estero e del deficit pubblico del paese. Occorre saper gestire questa caduta in modo che non sia rovinosa e non trascini con sé l'intera economia mondiale. Si può aggiungere che su questa capacità di prendere l'iniziativa per un aggiustamento gli Stati Uniti potrebbero giocare la leadership economica del pianeta.

Tratto comune di questi tre filoni di pensiero è il loro carattere squisitamente economico; eventuali variabili politiche non sono state considerate. Il fatto che nell'ultimo decennio siano venuti meno – per la fine della divisione del mondo in blocchi – gli elementi fondamentali dello «scambio politico» tra Europa occidentale e Stati Uniti (garanzia di sicurezza militare contro uso del dollaro come moneta di riserva) viene normalmente ignorato. Manca una posizione che consideri l'equilibrio monetario come componente di un più generale equilibrio il quale implichi sicurezza strategica e una certa stabilità di rapporti politici a livello mondiale.

1.3. La nuova geografia economica mondiale

Internet, elettronica, auto: da Occidente a Oriente

Negli ultimi tre-cinque anni si sono verificati mutamenti molto profondi nell'importanza relativa delle componenti di natura geografico-culturale dei grandi mercati globali. Tali mutamenti possono essere appropriatamente illustrati con l'analisi della diffusione di Internet.

Nel 1997 sei utenti di Internet su dieci erano nordamericani. Passa soltanto un decennio e agli inizi del 2007 il numero degli utenti risulta più che decuplicato: si avvicina infatti a 1.100 milioni di persone, pari a oltre un terrestre su sei (tabella 1.1), e gli utenti dell'America del Nord sono solo poco più di due su dieci.

È naturale che, mentre Internet si espande, i paesi in cui Internet è nato perdano più o meno rapidamente terreno, ma, per chi è culturalmente portato a considerare Internet come una creatura tipicamente americana, fa ugualmente un certo effetto scoprire che, agli inizi del 2007, l'Asia è in cima alla lista con oltre un terzo degli utenti, pur essendo la penetrazione di Internet ben inferiore a quella nordamericana. Un mondo alla rovescia, si direbbe.

La sensazione di un mondo che si sta capovolgendo aumenta se si eseguono alcuni confronti su singoli paesi. In quanto ad allacciamenti, la

Tabella 1.1 – Utenti di Internet per grandi aree geografiche (gennaio 2007)

	Utenti (in milioni)	Incidenza % sulla popolazione	Incidenza % sul numero di utenti	Crescita % 2000-2007
Asia	389	10,5	35,6	240,7
Europa*	313	38,6	28,6	197,6
America del Nord	232	69,4	21,2	114,7
America Latina	89	16,0	8,1	391,3
Africa	33	3,5	3,0	625,8
Medio Oriente	19	10,0	1,7	490,1
Australia/Oceania	19	53,5	1,7	141,9
Totale mondiale	1.094	16,6	100,0	202,9

* Comprende la Russia e la Turchia.

Fonte: Interworldstats.com

Corea del Sud, con 33,9 milioni, supera Italia e Francia che entrambe sfiorano i 31 milioni, mentre ci sono più collegamenti Internet in Vietnam (14 milioni) e in Malaysia (11 milioni) che nei Paesi Bassi, nei quali pure il tasso di penetrazione è fortissimo. Le cose cambiano di poco se si limita l'analisi ai siti a banda larga, ossia ai più moderni: i cinesi si confermano al secondo posto dietro gli Stati Uniti e la Corea del Sud supera tutti i paesi europei presi singolarmente.

L'inglese è ancora la lingua prevalente su Internet, ma con appena un terzo dei siti totali, mentre al secondo posto si colloca fermamente il cinese, con circa il 15 per cento, seguito dallo spagnolo che sfiora il 10 per cento. E nella classifica dei «motori di ricerca», in base al «traffico», secondo dati raccolti dal sito Alexa, dopo tre classici americani (Yahoo!, Microsoft Network e Google) si colloca il motore di ricerca cinese Baidu, di cui ben pochi in Occidente hanno sentito parlare; altri due siti cinesi si trovano tra i primi dieci, mentre non vi compare nessun europeo.

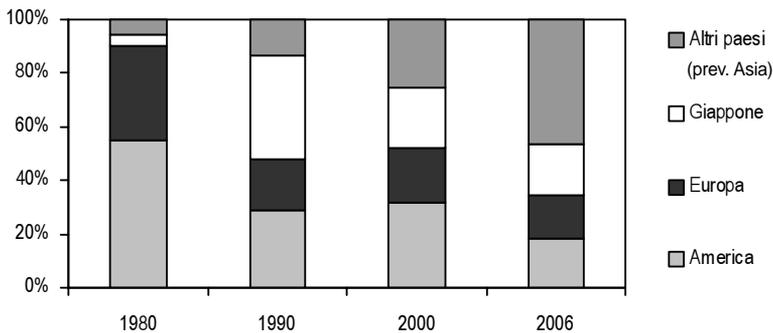
Se da Internet si passa ai telefoni cellulari, il capovolgimento del mondo appare ancora più chiaro. Nel febbraio 2007, il numero dei telefoni cellulari operanti in Cina si avviava a superare il mezzo miliardo¹²; in gennaio il Brasile aveva superato i cento milioni su una popolazione di circa 190 milioni di abitanti. Anche in questo caso, naturalmente, la penetrazione rimane nettamente più elevata nei paesi di «antica» tradizione del «telefonino», come l'Italia o il Giappone, ma è la «massa critica» rappresentata dai grandi numeri a modificare il quadro globale.

Tutto ciò può provocare grande sorpresa: molti di noi sono infatti rimasti ancorati alle immagini stereotipate di qualche lustro addietro secondo le quali la sfida commerciale dei paesi emergenti era, al massimo, limitata ai prodotti di bassa gamma dei settori con maggiore intensità di lavoro come il tessile e l'abbigliamento. Al contrario, in un tempo inaspettatamente breve, la sfida è giunta a comparti tecnologicamente avanzati.

Le vicende dell'industria dei semiconduttori, vera «materia prima» dell'elettronica, sono emblematiche a questo riguardo. Come si può osservare nella figura 1.2, nel 1980 oltre il 90 per cento del fatturato di questo settore derivava da unità produttive situate nelle tradizionali aree avanzate, e cioè in America, con all'incirca la metà della produzione totale, nell'Europa occidentale e in Giappone. Alla fine degli anni Ottanta, con la prima, grande trasformazione del settore, il Giappone aveva superato America ed Europa, e comparivano per la prima volta in misura rilevante – con una quota attorno al 15 per cento – aree esterne ai paesi di industrializzazione tradizionale. Gli anni Novanta vedono la fine del boom giapponese e una piccola ripresa di quota per Europa e America, mentre i paesi nuovi raggiungono all'incirca un quarto del totale.

Il capovolgimento della situazione si verifica però in maniera improvvisa nell'arco di pochissimi anni, tra il 2000 e il 2006: a fronte di un aumento della produzione mondiale di semiconduttori di circa il 10 per cento, si registra in America una contrazione di oltre un terzo, in Europa di oltre un sesto e un modestissimo aumento giapponese (6-7 per cento). In Asia, invece (il che significa soprattutto Cina – compresa Taiwan –, Singapore e Malaysia), la produzione risulta più che raddoppiata. Per conseguenza, i paesi dell'area Asia-Pacifico superano il 50 per cento del totale mondiale.

Figura 1.2 – Fatturato mondiale dell'industria dei semiconduttori



Fonte: elaborazione su dati Semiconductor Industry Association

Con poche eccezioni, anche se non con la stessa rapidità, lo spostamento delle produzioni industriali da Ovest verso Est e da Nord verso Sud riguarda tutti i settori dell'industria: da quelli classici, come l'acciaio, a quelli relativamente moderni, come l'automobile.

Nel periodo 2000-2005 il numero di automobili prodotte nel mondo è aumentato dell'11 per cento (da meno di 42 a oltre 46 milioni) e la distribuzione della produzione si è fortemente modificata, come si può vedere dalla tabella 1.2. Complessivamente i paesi produttori «tradizionali» hanno perduto 10,5 punti percentuali, pari a quasi il 15 per cento della loro quota, a favore dei paesi produttori «nuovi», i quali si avvicinano al 40 per cento del totale, con un aumento della loro quota superiore al 30 per cento. La produzione dei paesi produttori «tradizionali» è complessivamente scesa di oltre un milione e mezzo di unità (il solo Giappone presenta un aumento), quella dei paesi produttori «nuovi» è aumentata di circa sei milioni.

Non si è trattato di una semplice delocalizzazione dei produttori dei paesi avanzati: quasi sempre, infatti, questi agiscono in *joint venture* con

produttori locali, i quali cominciano a sviluppare modelli propri e ad avviare esportazioni verso i paesi tradizionali. È il caso della Cina, passata in questi cinque anni da una produzione di circa 600.000 a oltre 3 milioni di auto (e divenuta esportatore netto nel 2006), mentre da tempo società della Corea del Sud sono presenti sui mercati mondiali.

Tabella 1.2 – Produzione mondiale di automobili (valori percentuali)

	2000	2005
Unione Europea (a 15 membri)	35,7	30,5
Europa centro-orientale	5,7	6,5
Russia e altri ex Urss	2,4	2,6
America settentrionale	20,0	14,4
America meridionale	3,9	4,9
Asia	32,3	41,1
Totale	100,0	100,0
Paesi produttori «tradizionali»	72,7	62,2
Paesi produttori «nuovi»	27,3	37,8
Totale	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati OICA

Questi dati non tengono ancora conto dello spostamento (questo sì, con prevalente natura di delocalizzazione) dall'Europa occidentale a quella centrale e orientale per una capacità produttiva stimata in circa 1,6 milioni di veicoli l'anno¹³. E il quadro non è sostanzialmente diverso per gli autocarri pesanti e leggeri e per un numero crescente di altri beni di consumo durevoli: nella produzione mondiale di televisori, sono i cinesi ad aver conquistato da qualche anno il primo posto, con una quota di circa il 35 per cento, seguiti da altri paesi asiatici.

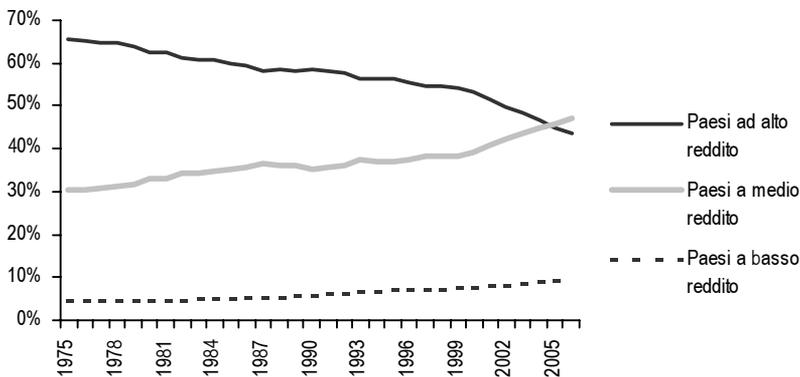
Produzione industriale: per i paesi ricchi meno di fifty-fifty

Se dalle vicende di singoli settori produttivi si passa all'esame dei dati aggregati, si ottiene una vistosa conferma di questi rivolgimenti. Elaborando i dati della Banca Mondiale, emerge che la produzione industriale dei paesi a reddito elevato raggiunse un massimo storico nel 2000, in coincidenza con la fine del lungo boom americano, per declinare in maniera moderata nel 2001 e nel 2002 e riprendere lentamente a salire a partire dal 2003¹⁴. I livelli del 2000 sono stati raggiunti, per il totale di questi pae-

si, nel 2004 (ma gli Stati Uniti li hanno raggiunti soltanto nel 2006). I paesi a reddito medio e a reddito basso non conoscono questa fermata e vivono, semmai, un breve rallentamento di crescita. Tra i maggiori, solo Indonesia e Brasile mostrano vere e proprie – sia pure temporanee – flessioni, che invece non si verificano in Cina e in India, dove a partire dal 2000 la crescita continua a tassi vorticosi, quasi sempre a due cifre.

Complessivamente, come mostra la figura 1.3, nel 2001, per la prima volta nella storia, i paesi a reddito elevato contribuiscono per meno della metà alla produzione industriale mondiale, mentre i paesi a reddito medio mostrano una quota quasi equivalente (44 per cento contro il 48 per cento dei paesi avanzati). Nel 2005 i paesi a reddito medio superano per la prima volta i paesi a reddito elevato in questo fondamentale comparto produttivo. Naturalmente, adottando basi di calcolo diverse si possono ottenere risultati lievemente differenti, ma le tendenze di fondo non sono in dubbio, così come non è in dubbio – ed è chiaramente visibile nella figura – l'accelerazione della tendenza, rispettivamente crescente e decrescente, delle quote dei paesi a medio e alto reddito.

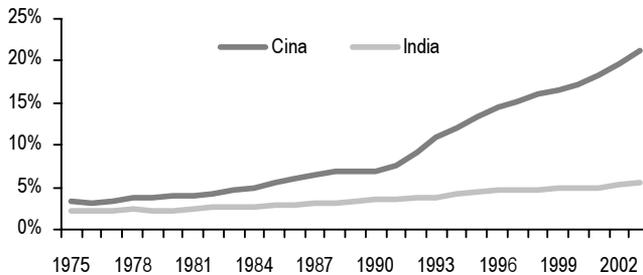
Figura 1.3 – Produzione industriale mondiale, 1975-2006



Fonte: elaborazione su dati contenuti in *World Bank Indicators*, 2006

A livello di singoli paesi, la figura 1.4 mostra chiaramente il grande «balzo in avanti» della Cina, e quello un po' inferiore dell'India. La quota di produzione industriale cinese sul totale mondiale, rimasta statica nella seconda metà degli anni Ottanta, all'incirca raddoppia nella prima metà degli anni Novanta per poi aumentare ancora di oltre il 50 per cento nel periodo 1995-2003. Complessivamente, dal 7 per cento del 1988 passa al 21,1 per cento del 2003; elaborando i dati della Banca Mondiale, si giunge alla stu-

Figura 1.4 – Quote di Cina e India sulla produzione industriale mondiale, 1975-2003



Fonte: elaborazione su dati contenuti in *World Bank Indicators*, vari anni

pefacente conclusione che *quasi i due terzi della produzione industriale aggiuntiva di questo lungo periodo di tempo derivano dalla Cina*.

Nel solo anno 2003, la produzione industriale mondiale aumentò infatti di circa 580 miliardi di dollari; di questi, circa 320 sono di origine cinese, 50 di origine indiana e circa 70 derivano da Indonesia, Brasile e Russia; il contributo alla nuova produzione industriale di tutti a paesi a reddito elevato fu complessivamente di 112 miliardi di dollari, ossia meno del 20 per cento del totale.

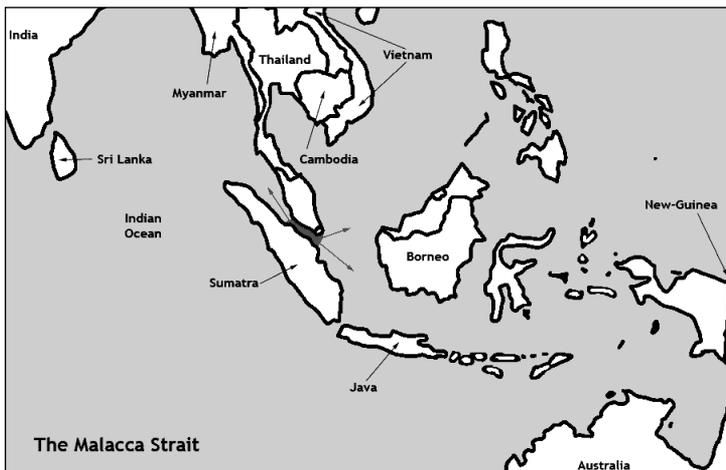
Come già si è osservato a proposito del settore automobilistico, non si tratta prevalentemente di produzione «spostata» da grandi imprese per trarre vantaggio dal costo più basso di alcuni fattori produttivi. Sempre nel 2003, il valore aggiunto delle filiali estere delle società industriali multinazionali degli Stati Uniti risulta superiore al 5 per cento del prodotto lordo solo per nove paesi per lo più piccoli. In Cina e India tale quota è rispettivamente pari allo 0,6 e allo 0,4 per cento¹⁵. Che l'iniziativa imprenditoriale derivi largamente da imprese locali si evince indirettamente, oltre che dall'esame di investimenti e acquisizioni internazionali delle multinazionali di quei paesi, dal già citato innalzamento della qualità tecnologica delle loro produzioni.

Secondo le stime di *Science and Engineering Indicators 2006* – pubblicazione del National Science Board, una fondazione americana –, l'incidenza del settore *high tech* sul comparto manifatturiero era pari al 17 per cento in Cina e al 23 per cento medio in India e Malaysia, contro il 15 per cento del Giappone e il 12 per cento dell'Unione Europea. Solo gli Stati Uniti potevano vantare un'incidenza superiore (30,5 per cento). Il volume esportazioni del settore *high tech* della Cina e di questi paesi asiatici aveva già superato nel 2003 quello degli Stati Uniti e del Giappone¹⁶.

La diminuzione delle quote dei paesi del «capitalismo tradizionale», che si accentua nell'ultimo decennio del secolo scorso, accelera ulteriormente nei primi anni del nuovo: è un'altra conferma di quanto è stato detto in questo paragrafo. È altresì degno di nota che l'emergere dell'«Asia dinamica» avvenga, in puri termini quantitativi, a spese sia dei paesi del «capitalismo tradizionale» sia degli altri aggregati considerati: dei 15,5 punti percentuali acquisiti da quest'area, 8,8 sono stati sottratti ai paesi del «capitalismo tradizionale», 2,4 agli altri paesi emergenti e 4,2 alla Russia e al resto del mondo. Quest'ultimo aggregato risente nettamente della fine dell'Unione Sovietica e della conseguente forte contrazione produttiva che si è verificata in quell'area; a partire dal 2000 si osserva un'apprezzabile ripresa di quota.

Chi passerà mai per lo Stretto di Malacca?

Nelle sue acque transita circa il 40 per cento del commercio mondiale; se venisse bloccato, ci sarebbero incalcolabili conseguenze per l'economia e per gli assetti strategici dell'intero pianeta. Stiamo parlando del Canale di Suez o di Panama? No; nella nuova geografia globale spuntano luoghi poco famigliari, e per questo può essere d'aiuto una cartina, senza la quale non molti sarebbero probabilmente in grado di localizzare lo Stretto di Malacca. Alla sua estremità orientale è situata Singapore e si tratta di gran lunga della più rapida via di comunicazione tra l'Oceano Pacifico e l'Indiano e quindi tra Cina e India, tra «tigri asiatiche» ed Europa.



Gli analisti dei Lloyd's di Londra stimano che, tra l'altro, l'80 per cento delle importazioni energetiche di Cina e Giappone transitano per le acque di questo canale naturale, lungo oltre 1.000 km ma largo soltanto 2,4 km nel suo punto più stretto. Oltre 50.000 navi mercantili attraversano lo Stretto ogni anno, rendendolo nevralgico per l'economia globale. Se la rotta dovesse essere danneggiata, tanto la tempistica dei cargo quanto la flessibilità delle principali marine militari ne sarebbero alterate.

La delicatezza della situazione dello Stretto è determinata dalla concomitanza di quattro fattori, che elencheremo in ordine crescente di «strutturalità»: 1) la presenza di pirati; 2) la minaccia terroristica; 3) il dilemma della sovranità dei paesi rivieraschi; 4) la divergenza degli interessi strategici delle potenze marittime.

Nel primo ambito, incrociando i dati contenuti nel Rapporto dell'International Maritime Organization per il 2005, emerge che il numero di attacchi a navi mercantili è calato da 60 a 20 tra il 2004 e il 2005. Gli assalti che avvengono nello Stretto sono però mediamente molto più violenti di quelli che hanno luogo in tutti gli altri mari del mondo.

Il terrorismo, secondo fattore di rischio, rimane una minaccia tangibile, che potrebbe concretizzarsi con l'affondamento di una nave di grandi dimensioni in un punto nevralgico dello Stretto per interrompere il traffico, oppure con la trasformazione di un cargo in «bomba marittima» da far esplodere in una popolosa città portuale (ad esempio, Singapore). Al momento, una migliore collaborazione tra Malaysia e Indonesia, che condividono la sovranità sulle acque dello Stretto, sembra produrre effetti positivi, al punto da aver indotto il Joint War Committee di Londra (ente «misuratore» del rischio reale per le compagnie assicuratrici) a depennare lo Stretto dalla lista dei siti ad alto rischio di guerra, assalti, affondamento, terrorismo.

La cooperazione delle nazioni rivierasche, tuttavia, influisce ben poco sulle dinamiche strategiche più strutturali legate allo Stretto. In primo luogo, vi sono le divergenze di priorità degli attori coinvolti: per il Giappone, la Cina e la Corea del Sud è fondamentale la difesa dei convogli dagli assalti delle imbarcazioni veloci dei pirati, mentre dal 2001 gli Stati Uniti si preoccupano principalmente dei potenziali attacchi di terroristi (peraltro non facilmente distinguibili nella complessa filiera di movimenti di guerriglia, gruppi terroristici e apparati criminali organizzati) e del trasferi-

mento di armi di distruzione di massa. Nel calcolo di Malaysia e Indonesia (non di Singapore), invece, questi temi sono secondari rispetto alla rivendicazione di sovranità, con il risultato che iniziative di sorveglianza multinazionale sullo Stretto sono state ripetutamente frustrate.

L'esito è una tendenza all'azione unilaterale che mette ancor più in evidenza l'ultimo fattore di criticità: il contrasto strategico tra gli attori coinvolti. Il fenomeno più recente e rilevante è la cooperazione tra Stati Uniti e India per la vigilanza sullo Stretto. La crescente solidità dei rapporti tra Washington e Nuova Delhi sembra screditare l'idea che l'unico obiettivo della partnership sia la prevenzione di attentati nei mari intorno a Malacca; molti analisti argomentano che si tratti piuttosto di una forma tenue di contenimento della potenza cinese. Dal canto suo, Pechino è da tempo attiva in quest'area essenziale per il proprio approvvigionamento: la strategia del «Filo di perle» consiste appunto nella realizzazione di una serie di impianti portuali in località strategiche amiche (Sittwe in Myanmar, Chittagong in Bangladesh, Gwadar in Pakistan) che al contempo circondano l'India e tutelano le rotte più sensibili per la Repubblica Popolare. (Giovanni B. Andornino)

Si arresteranno queste trasformazioni strutturali? O siamo solo all'inizio di un processo che potrebbe riportare, secondo le ricostruzioni di alcuni storici dell'economia¹⁷, a situazioni precedenti la rivoluzione industriale, quando le «periferie occidentali» pesavano appena il 15-20 per cento sul prodotto lordo mondiale? Non esiste una struttura concettuale sufficientemente articolata per esaminare a fondo questo problema.

1.4. Commercio e liberalizzazioni internazionali: una strada piena di spine

Per tutto quanto detto sin qui, non può essere una sorpresa che le istituzioni che rispecchiano il precedente ordine economico globale attraversino tutte, sia pure in maniera diversa, un periodo di incertezza e mutamento. L'Organizzazione Mondiale del Commercio (Omc, più nota anche in

Italia come Wto o World Trade Organization) svolge in maniera sicuramente efficiente il proprio ruolo di governo dei flussi del commercio internazionale e di composizione delle relative controversie. Altrettanto sicuramente, non è però finora riuscita in quello che molti considerano come il suo compito principale, e cioè l'allargamento dell'area degli scambi e della libertà d'impresa a livello internazionale, dove è costretta a registrare un fallimento pressoché totale. Anzi, negli ultimi anni proprio su questo punto si osservano importanti sintomi di arretramento dei mercati.

Il ciclo negativo della Wto si può datare dalla burrascosa conferenza di Seattle del 1999; questo grande consesso mondiale – che incidentalmente costituisce l'atto di nascita del movimento no global – si chiuse con un nulla di fatto rispetto all'obiettivo di un allargamento dell'area del libero commercio e della libertà d'azione internazionale delle imprese. La conferenza successiva si tenne a Doha, nell'emirato arabo del Qatar, poche settimane dopo gli attentati alle Torri Gemelle del settembre 2001. Sull'onda emotiva di quell'avvenimento, si realizzò un timido accordo per iniziare un nuovo ciclo di negoziati internazionali, con il medesimo obiettivo, che venne appunto denominato Doha Round.

La successiva conferenza ministeriale, tenutasi in Messico, a Cancún, nel 2003, fallì dopo soli quattro giorni durante i quali si constatò la nascita di un nuovo «blocco commerciale», comprendente i principali paesi emergenti i quali rifiutavano la supremazia e l'iniziativa dei paesi industrializzati. Quest'alleanza, che aveva perimetro variabile a seconda dei problemi affrontati, giunse a raccogliere fino a 33 paesi su alcune questioni specifiche ma si coagulava attorno ai cosiddetti G-4 (Cina, India, Brasile e Sudafrica).

Da Cancún in poi, le tappe delle trattative informali e formali (che bisognerebbe più propriamente chiamare «negoziati sull'apertura di trattative») sono numerose ma sostanzialmente inconcludenti. Per limitarsi a quelle principali, a Ginevra nel 2004 si raggiunse un accordo di principio che vedeva i paesi industrializzati apparentemente pronti a eliminare i sussidi alle esportazioni agricole e a ridurre i dazi all'importazione dei prodotti agricoli in cambio della disponibilità dei paesi emergenti a ridurre i dazi sui prodotti industriali, tranne in alcuni settori per loro fondamentali. Ma ai tiepidi entusiasmi si sostituì la doccia fredda della conferenza di Hong Kong del dicembre 2005, nella quale non si fecero progressi sostanziali.

La scena si sposta così nuovamente a Ginevra, dove, nel luglio del 2006, si devono registrare un nuovo fallimento e la sospensione delle trattative. Quest'insuccesso internazionale è dovuto alla difficoltà di una «triangolazione di interessi»¹⁸ tra Stati Uniti, Unione Europea e paesi emergenti che trova la propria origine in contrasti e tensioni interne a cia-

scuno di questi tre grandi attori. I paesi emergenti, in particolare, temono pesanti effetti economici e politico-sociali su due fronti diversi: quello dei piccoli agricoltori, che sarebbero spiazzati dalle grandi produzioni agricole a buon mercato, meccanizzate e standardizzate, delle pianure nordamericane, e quello delle borghesie nazionali che oggi trovano lavoro e potere nelle banche e nei servizi avanzati – dalle telecomunicazioni ai trasporti – ma anche, e in maniera rapidamente crescente, nell'industria manifatturiera. Tale posizione dominante sarebbe spiazzata da una liberalizzazione che si traducesse in un puro e semplice acquisto degli attuali settori nazionalizzati da parte di compratori stranieri. Queste ex imprese pubbliche, infatti, sarebbero obiettivi ideali per l'acquisizione da parte delle multinazionali americane ed europee.

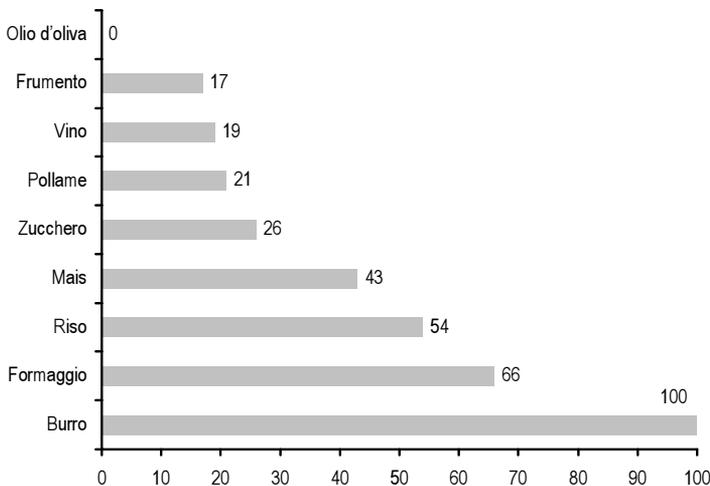
La penalizzazione contemporanea delle borghesie nazionali e dei piccoli agricoltori è naturalmente inaccettabile per i paesi emergenti, così come è inaccettabile che i paesi ricchi riguadagnino con pochi tratti di penna al tavolo delle trattative quelle posizioni dominanti nell'economia mondiale che, come ha mostrato il paragrafo precedente, hanno parzialmente perduto, soprattutto nell'ultimo decennio. I negozianti di questi paesi ributtano perciò in campo euro-americano le istanze di un mondo privo di barriere commerciali, di libero spostamento dei capitali, di fine dei monopoli nazionali nei servizi. Richiedono maggiore spazio per le esportazioni delle loro giovani industrie manifatturiere: non solo prodotti tessili ma anche alimentari, siderurgia e, in alcuni casi, lavorazioni meccaniche.

La palla ripassa così ai paesi avanzati; e si tratta di una palla difficile da giocare, perché dire di sì ai paesi emergenti significa ledere in maniera sostanziale interessi economici interni consolidati da tempo e ben rappresentati in politica. Per quanto ormai molto ridotti di numero, gli agricoltori sono spesso riusciti a bloccare con azioni vistose, guardate senza antipatia – e talora con marcata simpatia – dall'opinione pubblica, ogni vera invasione dei loro mercati da parte dei paesi emergenti, ogni vera riduzione delle loro cospicue protezioni. Viene spesso citato, come caso estremo, quello dei 150.000 produttori statunitensi di cotone che ricevono sussidi per circa 3 miliardi di dollari, più del prodotto lordo di paesi africani come il Ciad o il Benin, la cui popolazione si aggira sui 5-7 milioni di persone; l'assurdità della situazione è ancora maggiore se si considera che l'85 per cento di questi sussidi va a non più di 25.000 agricoltori che coltivano vasti appezzamenti¹⁹. Del resto, anche l'Unione Europea sussidia pesantemente i propri prodotti agricoli, come mostra la figura 1.5.

Si aggiunga poi che Unione Europea e Stati Uniti non sono affatto concordi tra loro: controversie commerciali acutissime (su acciaio, bana-

ne, carne bovina, per citare solo le principali) hanno suscitato vere e proprie guerre commerciali combattute attorno ai tavoli della Wto. Deve essere infine ricordato che i mancati progressi alla conferenza di Hong Kong e la successiva sospensione del Doha Round nel luglio 2006 furono determinati anche dalla congiuntura politico-elettorale di molti tra i paesi più importanti. I brasiliani non potevano certo dare l'impressione di fare concessioni che compromettessero decine di milioni di agricoltori alla vigilia delle elezioni che poi a fine ottobre 2006 confermarono il presidente Lula. Lo stesso valeva per gli americani alla vigilia delle elezioni «di mezzo mandato» che invece, pochi giorni più tardi, tolsero al Partito repubblicano il controllo del Congresso. I francesi, dal canto loro, guardavano con preoccupazione alla possibilità che l'Unione Europea sottoscrivesse accordi internazionali tali da provocare svantaggi ai loro agricoltori, considerati da buona parte dell'opinione pubblica come i depositari dei veri valori (e, si potrebbe aggiungere, dei «veri sapori» della nazione), prima delle elezioni presidenziali della primavera del 2007.

Figura 1.5 – Quota delle esportazioni sussidiate sul totale delle esportazioni dell'Unione Europea di alcuni prodotti (valori percentuali)



Fonte: Jales, Mario, *The impact of export competition policies*, relazione presentata alla Fao, Roma, 25-26 novembre 2004

A rendere ancora più tortuoso questo labirinto economico-politico-diplomatico contribuisce anche un tempo-limite, ossia la scadenza, nel luglio 2007, della delega concessa dal Congresso al Presidente degli Stati Uniti

di negoziare trattati commerciali che il Congresso stesso può poi approvare o respingere ma non più modificare (il cosiddetto *fast track*). Fu proprio l'approssimarsi di questa scadenza a indurre, nel gennaio 2007, gli esponenti dei principali paesi, riuniti sulle nevi della stazione invernale svizzera di Davos per il World Economic Forum – una straordinaria occasione d'incontro del potere economico e finanziario con la politica e i grandi problemi del mondo –, a invocare un ultimo tentativo di accordo.

Il direttore generale della Wto, Pascal Lamy, dichiarò che a Davos i negoziati commerciali avevano ricevuto un «nuovo impulso» (*new momentum*); trasformare gli impulsi in accordi tecnicamente complicati e politicamente scomodi è però un compito assai arduo ed è molto probabile che le trattative «vere» siano spostate a dopo le elezioni presidenziali americane del 2008. È evidente in ogni caso che, anche nella migliore delle ipotesi, la via di Doha non sarà una camminata trionfale del libero mercato ma un percorso duro, in salita e con tempi di realizzazione non certo prossimi.

Il prezzo degli insuccessi del Doha Round è costituito dal fiorire di accordi settoriali o bilaterali, noti come Fta (*Free trade agreements*) e Rta (*Regional trade agreements*), i quali inevitabilmente provocano una distorsione nei commerci e richiedono complicate norme per stabilire l'effettiva origine delle merci scambiate.

Mossi da sfiducia verso le organizzazioni internazionali, gli Stati Uniti hanno da tempo costruito su questi trattati una politica economica estera alternativa rispetto a quella del grande accordo mondiale; dal 2000 a oggi hanno concluso una quindicina di accordi, i principali dei quali sono stati stipulati con l'Australia, il Cile, Singapore e la Corea del Sud, oltre che, collettivamente, con gli Stati dell'area caraibica e con alcuni paesi africani. Il loro impatto sul commercio internazionale è finora piuttosto modesto e la maggioranza democratica al Congresso degli Stati Uniti potrà frenarne o bloccarne l'attuazione. In ogni caso questi accordi non rappresentano vere e proprie aperture in quanto, mentre liberalizzano il commercio di questi paesi con gli Stati Uniti, lasciano invariate le barriere dei singoli paesi tra di loro.

L'Unione Europea si è avventurata su una strada in parte simile dall'ottobre 2006, quando è stata presentata alla Commissione da parte di Peter Mandelson, commissario al commercio estero, una nuova strategia commerciale nella quale si invoca esplicitamente la conclusione di «accordi di libero scambio di nuovo tipo» specie con i paesi dinamici dell'Asia. In base a questa strategia, nella conclusione di tali accordi si dovrebbero prendere in considerazione due parametri, e cioè il «potenziale di mercato» degli eventuali partner – da ricavare mediante una valutazione congiunta del loro tasso di crescita futura, delle loro dimensioni economiche, delle pos-

sibilità di penetrazione delle merci europee – e il loro «livello complessivo di protezione» nei confronti delle merci europee sotto forma sia di dazi sia di barriere non tariffarie. «Il messaggio centrale è chiaro», commentò Mandelson presentando alla stampa questa strategia: «rifiuto del protezionismo all'interno, attivismo nell'aprire nuovi mercati all'estero»²⁰. Questo «attivismo» sembra essere un interessante tentativo di coniugare un protezionismo rivisitato in chiave moderna e un'impostazione liberista di fondo. Si tratta anche di un esempio del confuso modo di pensare dei nostri tempi.

Stati Uniti e Unione Europea non sono i soli a cercare di muoversi su uno stretto sentiero tra liberismo e protezione degli interessi nazionali, e il pendolo sembra andare in senso contrario al libero commercio per un'ampia gamma di prodotti: gli stessi paesi che invocano minori barriere tariffarie sulle merci che esportano si attrezzano per sostenerne il prezzo di vendita. Un esempio è rappresentato dal vertice tra otto paesi africani produttori di cacao, tenutosi ad Abuja in Nigeria il 22 maggio 2006, nel quale venne raggiunta un'intesa preliminare per il coordinamento della produzione e la gestione delle scorte di questo dolce prodotto allo scopo, naturalmente, di farne salire il prezzo, sceso disastrosamente negli ultimi anni. Altre intese tra produttori sono in gestazione, al punto che il presidente russo Putin ha pubblicamente offerto all'Algeria di coordinare le esportazioni di metano, creando una sorta di «Opec del gas». L'Opec, dal canto suo, gode di ottima salute e di ottime entrate e può contare al suo attivo l'ingresso dell'Angola come nuovo membro dal gennaio 2007.

Un ulteriore aspetto di questa ritirata del mercato è rappresentato dalla ripresa delle nazionalizzazioni. Gli episodi più importanti riguardano la Bolivia, dove il 1° maggio 2006 il nuovo presidente Evo Morales – giunto al potere precisamente a seguito di un'alleanza, del tipo più sopra illustrato in questo paragrafo, tra borghesie minacciate dall'ingresso delle multinazionali nel settore dei servizi, piccoli agricoltori minacciati dall'«invasione» di prodotti americani e minatori timorosi di razionalizzazioni nel segno dell'efficienza – ha avviato il processo di nazionalizzazione del gas, la principale industria del paese. Le premesse per la nazionalizzazione del settore dell'energia e di alcuni servizi pubblici sono state poste anche in Venezuela, con l'attribuzione al presidente Hugo Chavez, da poco rieletto con forte maggioranza, di poteri speciali per avviarla.

In definitiva, mentre nei settori nuovi della finanza e dell'alta tecnologia il mercato si organizza, più o meno spontaneamente, lungo linee favorevoli alle iniziative individuali, in molti settori tradizionali si stanno solidificando le resistenze alla libertà del mercato. La strada dritta che doveva portare al radioso futuro rappresentato dal mercato globale si fa invece piena di curve che fanno perdere il senso della direzione di marcia.

Il Fondo Monetario Internazionale: crepuscolo o rinascita?

Le difficili curve sulla strada del mercato globale divengono ancora più evidenti nel caso del Fondo Monetario Internazionale (Fmi) e della Banca Mondiale, le due istituzioni gemelle sorte con l'accordo di Bretton Woods e giunte ormai alla venerabile età di sessant'anni (dimostrandoli tutti, come dicono i loro critici sempre più numerosi).

Nato per gestire il sistema mondiale dei cambi fissi, il Fmi era riuscito a modificare il proprio ruolo, dopo la fine di tale sistema nel 1971, con i mutamenti statutari del 1978 e del 1992. Il suo compito era divenuto principalmente quello di prevenire le crisi finanziarie di singoli paesi che potessero avere ripercussioni negative sul sistema finanziario internazionale, di minimizzarne gli effetti e accelerarne la cura. Il fatto è che dopo il 2002, grazie anche alla grande abbondanza di liquidità internazionale, non si sono più verificate, a livello paese, crisi finanziarie di rilievo. Il Fmi è stato paragonato a un bellissimo veicolo antincendio, con un'ottima squadra di pompieri, in un mondo in cui gli incendi non scoppiano più²¹; e per di più stanno sviluppandosi altri «meccanismi antincendio», come l'*iniziativa di Chiang Mai* che può essere definita l'embrione di un Fmi asiatico.

L'iniziativa di Chiang Mai in un certo senso rappresenta la risposta alla crisi asiatica del 1997; è stata varata nell'omonima e bella città thailandese, all'ombra di una miriade di templi buddisti, in una riunione dell'Asean 10+3 (ossia con l'aggiunta della Corea del Sud, del Giappone e della Cina) del 6 maggio 2000. Essa comporta l'allargamento degli accordi *swap* già esistenti tra le divise dei 10+3 paesi aderenti all'Asean. Stabilisce in sostanza un sistema di riserve valutarie da utilizzare in caso di bisogno da parte dei paesi membri, allo scopo di evitare il sorgere o l'allargarsi di una crisi finanziaria.

Lo stesso accumulo di riserve da parte di molti paesi asiatici, che oggi appare sicuramente eccessivo, può essere considerato come un'assicurazione contro le crisi finanziarie e quindi come un implicito atto di sfiducia nella solidità dell'attuale sistema finanziario internazionale. Molte di queste riserve sono infatti state accumulate dopo l'esperienza negativa della crisi asiatica del 1997 che il Fmi non aveva saputo né prevedere né prevenire e che aveva curato con metodi molto duri, senza troppi riguardi per economie strutturalmente deboli. La riforma di metodi e fini del Fmi, con la nascita di un sistema maggiormente condiviso di governo dei flussi internazionali, appare quindi come una delle azioni in grado di ridurre, per lo meno indirettamente, quell'eccezionale accumulo di liquidità, descritto nel paragrafo 1.2, che crea instabilità al sistema economico mondiale.

Il discorso si sposta quindi ai meccanismi di governo del Fmi, che funziona come una società per azioni, con gli azionisti che votano, in linea di principio, in base al proprio peso nell'economia mondiale. I pesi, però, risultano complessivamente molto distorti a svantaggio dei paesi emergenti (tabella 1.3).

Tabella 1.3 – Il governo del Fondo Monetario Internazionale (percentuale di voti totali per gruppi di paesi)

	Quota attuale sui voti totali	Quote con «nuova formula»*	Quote con «nuova formula»**
G-7 (di cui Stati Uniti)	45,29 (17,4)	43,26 (20,08)	26,26
Altri paesi industrializzati	15,50	8,38	7,86
Totale paesi industrializzati	60,79	51,64	34,12
Africa	5,67	3,86	15,07
Asia	10,46	26,31	20,76
Medio Oriente	7,67	3,85	8,27
America Latina e Caraibi	7,69	7,84	9,95
Economie in transizione	7,73	6,49	11,83
Totale paesi emergenti	39,23	48,36	65,88
Totale generale	100,00	100,00	100,00

* Basata esclusivamente sul Pil con correzione per la parità dei poteri d'acquisto.

** Basata per il 60 per cento sul Pil con correzione per la parità dei poteri d'acquisto e per il 40 per cento sulla volatilità delle esportazioni e dei flussi di capitale.

Fonte: Buirra, Ariel, *An Estimation of IMF Quotas Based on a Formula Derived from the G-24 Ministers Communiqué*, documento di ricerca del G-24 reperibile sul sito www.g24.org

Il 20 dicembre 2006 il governatore della Banca d'Inghilterra, Mervyn King, uno dei maggiori fautori del cambiamento istituzionale del Fmi, lanciò un duro avviso sulla necessità di un accordo tra i paesi membri per una riforma radicale entro la primavera del 2007, pena un danno «irreparabile» a questa istituzione; l'intesa sui nuovi diritti di voto, aggiunse King, è vitale per la credibilità del Fondo. Il significato delle sue parole appare ovvio: i paesi ricchi dovranno complessivamente cedere diritti ai paesi emergenti, soprattutto alle nuove potenze finanziarie asiatiche come la Cina e la Corea del Sud. Potrebbero essere molto restii a farlo in quanto, come ha dimostrato un devastante studio di due economisti americani, l'intervento del Fmi a favore di un paese ha spesso seguito l'interesse delle economie dominanti: è stato più incisivo e più frequente là dove le

banche americane avevano effettuato maggiori prestiti e dove quindi rischiavano più cospicue perdite finanziarie²².

La ricerca di un nuovo ruolo tocca anche la Banca Mondiale e l'Ocse. Il dibattito sulla riforma della Banca Mondiale è tutt'altro che recente e se ne è dato conto nell'edizione 2001 di questo *Rapporto*²³. La radicale modifica degli obiettivi, dai grandi finanziamenti infrastrutturali a progetti diffusi sul territorio, relativi soprattutto a sanità e istruzione, voluta dal presidente Wolfensohn, ha dato qualche risultato. La successiva presidenza Wolfowitz ha incentrato la sua azione sulla lotta alla corruzione, non ha suscitato grandi entusiasmi e il presidente stesso si è trovato implicato in un caso di favoritismo personale che ne ha alquanto diminuito la credibilità.

L'Ocse, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, era stata fondata nel 1961 quale sorta di ufficio studi, strumento di coordinamento e di scambio di idee tra le economie di un Occidente impegnato nella Guerra fredda, il cui successo consisteva anche nel mantenimento di un elevato tasso di sviluppo che facesse decrescere la percentuale degli insoddisfatti. Combina previsioni eccellenti e costi estremamente elevati. Le spese complessive si aggirano sui 350 milioni di euro l'anno per 2.300 funzionari, di cui un migliaio di economisti ai quali, per una valutazione corretta, si dovrebbero aggiungere i costi degli uffici diplomatici che dialogano con l'Organizzazione.

1.5. Il mutamento degli scenari non economici mondiali

Gli scenari politico-militari

L'analisi dello scenario politico-strategico mondiale è tanto più necessaria in quanto nel 2005-2007 si è registrata una forte riduzione della capacità degli Stati Uniti di incidere sulla situazione politico-militare del pianeta.

Tale riduzione è scandita dal deterioramento di alcune situazioni di lungo periodo e da alcuni fatti specifici. Non è questo il luogo per analizzare in dettaglio l'inesorabile aggravarsi della situazione irachena che nel novembre 2006 indusse il primo ministro inglese Blair, principale alleato degli Stati Uniti in quello scacchiere, a definire come «disastro» l'invasione dell'Iraq²⁴. Poco più tardi il presidente Bush ammise difficoltà e fallimen-

to e procedette, a novembre, al licenziamento del ministro della Difesa, Rumsfeld, seguito a gennaio da quello dei vertici militari americani in Iraq e del responsabile dell'*intelligence*. Nonostante fermi propositi di cambiamento di rotta, concretatisi nella creazione di un gruppo di studio sull'Iraq che raccomandò una soluzione prevalentemente diplomatica²⁵, l'Amministrazione americana non fu però in grado di modificare radicalmente la propria strategia irachena. Tentò invece la «soluzione di forza», ossia l'uscita dalla crisi dopo una vittoria militare decisiva, o quanto meno una stabilizzazione della situazione esistente, da ottenersi mediante l'invio di altri 30.000 soldati (poi scesi a 21.000).

Non è stata questa la sola difficoltà per la politica internazionale di Washington: le minacce di sanzioni internazionali non riuscirono a indurre Teheran alla modifica della propria politica nucleare, e a fine aprile 2007 un intervento militare preventivo degli Stati Uniti appariva possibile. Né gli Stati Uniti erano riusciti a impedire che la Corea del Nord conducesse un, sia pur piccolo e forse solo parzialmente riuscito, test nucleare nell'ottobre 2006 al quale seguì, nel marzo 2007, un fragile accordo con il quale la Corea del Nord prometteva la moratoria nucleare in cambio di rifornimenti energetici.

Nel frattempo, in gran parte dell'America Latina erano giunti al potere governi ostili agli Stati Uniti, o comunque robustamente dialettici nei loro confronti: nelle elezioni presidenziali cilene di gennaio era risultata vincitrice la candidata socialista Michelle Bachelet, mentre a fine ottobre il presidente del Brasile, Ignacio Lula, veniva riconfermato con ampia maggioranza e a dicembre analoga riconferma aveva ricevuto il presidente venezuelano Chavez, uno dei più aperti critici degli Stati Uniti; in Nicaragua, dopo sedici anni veniva rieletto alla presidenza Daniel Ortega, capo del movimento sandinista contro il quale gli Stati Uniti avevano finanziato le attività destabilizzanti dei *contras*, all'origine di uno degli scandali più noti della politica americana. Va peraltro ricordato che governi non ostili agli Stati Uniti erano stati eletti o confermati dagli elettori in Messico, Colombia e Perù.

Un verdetto elettorale non favorevole all'influenza americana fu anche la vittoria del partito filorusso alle elezioni politiche ucraine di marzo, al quale fece seguito la dissoluzione del parlamento appena eletto da parte del presidente anti-russo Yushchenko in una situazione di grave tensione; in genere negli stati ex sovietici ai confini con la Russia si osserva un recupero dell'influenza di Mosca a svantaggio degli Stati Uniti. Più in generale, la dura «diplomazia del gas» del Presidente russo sembra aver spostato in direzione di Mosca l'asse della politica estera di numerosi paesi dell'Asia ex sovietica. In Africa, l'attivismo economico e diplomatico cinese (cfr. par. 2.4) ha alquanto ridotto l'importanza dei legami africani con l'Europa e con gli Stati Uniti e si è concretizzato in importanti accordi economici.

A queste tendenze generali occorre aggiungere almeno tre fatti specifici che hanno influito, in senso negativo per gli Stati Uniti, sugli equilibri strategici del pianeta. Il primo è il conflitto tra Israele e Libano del luglio-agosto 2006: le migliaia di missili sparati dagli hezbollah libanesi contro le città israeliane erano giunte in Libano dall'Iran, passando verosimilmente attraverso l'Iraq, sotto gli occhi inconsapevoli delle truppe americane di stanza in quel paese e senza che neppure i potenti servizi di informazione israeliani ne avessero sentore. Le forze armate di Israele, grande alleato degli Stati Uniti in quest'area, avevano chiaramente sottovalutato la preparazione dei nemici, il che costò il posto, il 16 gennaio 2007, al generale Dan Halutz, capo di stato maggiore dell'esercito.

Il secondo e il terzo fatto specifico sono avvenuti nel primo bimestre del 2007 e resi noti rispettivamente il 19 gennaio e il 5 febbraio. Nel primo caso si è trattato della distruzione da parte della Cina, mediante il lancio di un missile, di un proprio satellite, ormai fuori uso, in un esperimento militare in passato riuscito soltanto a Stati Uniti e Russia; il che ha posto in discussione la superiorità, tecnologica prima che militare, degli Stati Uniti nel settore spaziale. La vulnerabilità dei satelliti nello spazio si accompagna così alla non più indiscussa superiorità delle forze armate terrestri americane.

A questo gesto dimostrativo seguì la messa in orbita del quarto satellite cinese. Si tratta di un satellite geostazionario, parte di un progetto per coprire, entro il 2008, l'intero territorio nazionale e parte di quelli vicini; siccome però la Cina continua a investire fortemente nel progetto europeo di telecomunicazioni, denominato Galileo, si può ragionevolmente supporre che il lancio attuale abbia soprattutto implicazioni militari. Questo successo cinese appare particolarmente degno di nota per i contemporanei ritardi dell'analogo programma giapponese dovuti a gravi cause tecniche²⁶.

L'accelerazione dei progetti spaziali potrebbe inquadrarsi nella dottrina cinese della «guerra asimmetrica» basata sui principi strategici di Sun Tzu, che, nel suo classico *L'arte della guerra*, parla di «vittoria senza spargimento di sangue»²⁷. All'opposto della dottrina americana basata sulla distruzione dell'avversario, che ha avuto nell'uso dell'arma nucleare durante la Seconda guerra mondiale la sua più chiara dimostrazione, si tratterebbe qui di porre tecnicamente l'avversario in condizioni irrimediabili di inferiorità, costringendolo a dichiararsi sconfitto per assenza di alternative. L'abbandono inglese di Hong Kong senza alcuna contropartita nel luglio 1997 rappresenta un possibile esempio di questa strategia.

Che cosa ci autorizza a pensare che la finanza sia un mondo separato? E se la «guerra asimmetrica» contemplatesse anche l'uso di strumenti valutari come la politica cinese del cambio dello yuan? Questi interrogativi sono legittimi e rimangono, almeno per ora, senza risposta.

Gli scenari climatici e ambientali

Al carattere non assestato della situazione geopolitica si aggiunge quello della situazione climatica. Condizioni climatiche aventi un relativo carattere di eccezionalità si sono presentate con frequenza negli ultimi anni, con conseguenze di rilievo sull'economia e sulla politica mondiale. In Australia, la siccità si è tradotta in vasti incendi e nella riduzione della produzione cerealicola, con effetti importanti sul prezzo mondiale del grano; anche in alcune zone dell'Africa sub-sahariana, e soprattutto nella zona del Corno d'Africa, la siccità ha contribuito a condizioni di povertà e malnutrizione. Mentre l'inizio dell'inverno 2006-2007 era stato straordinariamente mite, nel gennaio 2007 l'uragano Kyrill spazzò l'Europa settentrionale con venti ben superiori alla norma provocando decine di morti e danni valutati in circa 8 miliardi di euro, tali da indurre flessioni nella quotazione dei titoli di grandi società assicuratrici.

Nulla di tutto ciò, preso singolarmente, può essere considerato veramente eccezionale: è la frequenza, apparentemente sempre maggiore, di eventi di questo tipo a suscitare perplessità e a giustificare discorsi di anomalia climatica. Sul significato di quest'anomalia, l'opinione dei climatologi si è gradualmente spostata verso un collegamento diretto con l'inquinamento umano, soprattutto con l'immissione di anidride carbonica nell'atmosfera. Il 6 aprile 2007 i rappresentanti di oltre duecento paesi approvarono un documento redatto dall'Ipcc (un organismo creato dalle Nazioni Unite per monitorare il cambiamento climatico) contenente previsioni nettamente pessimistiche sull'evoluzione climatica di questo secolo. Anche i paesi più ostili (come le economie maggiormente inquinanti) furono indotti ad apporre la loro firma. Permane però una netta differenza tra l'impostazione americana (soluzione derivante da progressi scientifici in grado di produrre tecnologie antinquinamento) e quella dei paesi aderenti al Protocollo di Kyoto, tra i quali specialmente quelli europei (soluzione derivante soprattutto da misure per ridurre le emissioni inquinanti).

¹ Con questo termine si intende il processo di crescente integrazione finanziaria e produttiva che, a partire dalla metà degli anni Ottanta, ha contrassegnato l'andamento economico del pianeta. Con la specificazione «di mercato» lo si intende differenziare da altri processi di integrazione economica, ad esempio quello coloniale, basato sulla forza.

² Cfr. McGregor, Richard, «Unstoppable yet unsustainable», *The Financial Times*, 12 dicembre 2006.

³ Prezzi riferiti al petrolio WTI scambiato al mercato di New York.

⁴ Per una panoramica su questi andamenti di fondo, esclusi quindi quelli recen-

tissimi, cfr. Issing, Otmar, *Addressing economic imbalances: The role of macroeconomic policy*, relazione tenuta a un seminario della Banca di Francia (Parigi, 4 novembre 2005). Reperibile sul sito della Bce [http://www.ecb.int].

⁵ L'uso di intermediari – soprattutto della piazza di Londra – pare senz'altro da mettersi in relazione alla percezione, da parte di questi paesi, di un'ostilità americana nei confronti del mondo arabo e musulmano, determinata dalla guerra irachena e dalla recrudescenza del terrorismo. A tutto ciò ha sicuramente contribuito l'episodio del marzo 2006, quando alla Dubai Ports World, una grande società di gestione portuale a capitale prevalentemente arabo e con sede negli Emirati Arabi Uniti, fu di fatto impedito dal Congresso degli Stati Uniti di acquistare il controllo di una società inglese che gestiva alcuni grandi porti americani. E ciò precisamente perché si trattava di una società araba, il che avrebbe costituito un rischio per la sicurezza.

⁶ Cfr. Deaglio, Mario, Frankel, Giorgio S., Monateri, Pier Giuseppe e Caffarena, Anna, *Tornare a crescere. Undicesimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2006, pp. 4-5.

⁷ Cfr. Dooley, Michael P., Folkerts-Landau, David e Garber, Peter, *An Essay on the Revived Bretton Woods System*, NBER Working Paper 9971, settembre 2003, nonché i successivi lavori dei medesimi autori pubblicati nella serie NBER Working Papers (numeri 10632, 10726 e 11771) nel corso del 2004 e del 2005.

⁸ Cfr. Bernanke, Ben S., *The Global Savings Glut and the US Current Account Deficit*, Homer Jones Memorial Lecture, St. Louis, 14 aprile 2005. Della tesi di Bernanke si è detto diffusamente in Deaglio, Mario, Frankel, Giorgio S., Monateri, Pier Giuseppe e Caffarena, Anna, *Tornare a crescere. Undicesimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, cit., cap. 1.

⁹ Prasad, Eswar, Rajan, Raghuram e Subramaniam, Arvind, *Patterns of International Capital Flows and Their Implications for Economic Development*, IMF Research Department, settembre 2006.

¹⁰ Dollar, David e Kraay, Aart, *Neither a Borrower Nor a Lender: Does China's Zero Net Foreign Asset Position Make Economic Sense?*, Policy Research Working Paper 3801, The World Bank, Washington 2005.

¹¹ Cfr. Summers, Lawrence H., «The United States and the Global Adjustment Process», Third Annual Stavros S. Niarchos Lecture, Institute for International Economics, Washington, 23 marzo 2004; Roubini, Nouriel, «The Unsustainability of the U.S. Twin Deficits», *The Cato Journal*, 26, 2006, n. 2, pp. 343-356; Obstfeld, Maurice e Rogoff, Kenneth, *The Unsustainable US Current Account Position Revisited*, NBER Working Paper 10869, novembre 2004.

¹² Cfr. *People's Daily*, 15 febbraio 2007.

¹³ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 10 ottobre 2006.

¹⁴ Tutte le elaborazioni di questo capitolo prendono in considerazione dati convertiti in dollari tenendo conto della diversità dei poteri d'acquisto, ossia con la correzione PPP (*purchasing power parity*).

¹⁵ Cfr. Mataloni Jr., Raymond J., «U.S. Multinational Companies: Operations in 2003», *Survey of Current Business*, luglio 2005, pp. 9-29, da cui risultano quote superiori al 5 per cento solo per nove paesi (Irlanda 18,4 per cento; Singapore 13,2 per cento; Canada 9,8 per cento; Nigeria 8,6 per cento; Honduras 6,8 per cento; Regno Unito 6,5 per cento; Belgio, Hong Kong e Malaysia 5,3 per cento).

¹⁶ Cfr. National Science Board, *Science and Engineering Indicators 2006*, Volume 1, National Science Foundation, Arlington 2006, cap. 6.

¹⁷ Cfr. Maddison, Angus, *Monitoring the World Economy*, Ocse, Parigi 1995.

¹⁸ Cfr. Onida, Fabrizio, «La Wto ostaggio dei veti incrociati», *Il Sole 24 Ore*, 27 aprile 2006.

¹⁹ Cfr. World Resources Institute, *The World Resources 2005 – The Wealth of the Poor – Managing Ecosystems to Fight Poverty*, Washington 2005, p. 31.

²⁰ Cfr. *Bridges Trade News Digest*, 10, 11 ottobre 2006, n. 33. Cfr. *Global Europe: Competing in the World: A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, Commission Staff Working Document SEC (2006) 1230, Bruxelles, 4 ottobre 2006. Cfr. in particolare pp. 16-19.

²¹ Cfr. l'editoriale «Not even a cat to rescue», *The Economist*, 20 aprile 2006.

²² Cfr. Oatley, Thomas e Yackee, Jason, «American Interests and IMF Lending», *International Politics*, 41, 2004, pp. 415-429.

²³ Cfr. Deaglio, Mario, *La fine dell'euforia. Sesto rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2001, p. 60 e seguenti.

²⁴ In un'intervista alla televisione Al Jazeera. In realtà, questa parola non fu pronunciata da Blair, il quale tuttavia concordò quando questo giudizio gli venne proposto dall'intervistatore, David Frost.

²⁵ L'Iraq Study Group è più noto come Commissione Baker, dal nome del suo co-presidente, James Baker III, che era stato Segretario di Stato dal 1989 al 1992 durante la presidenza di George Bush padre. Il gruppo di studio fu formato nel marzo 2006 su istanza di un parlamentare e il suo rapporto fu pubblicato nel dicembre dello stesso anno (*The Iraq Study Group Report*, Vintage Books, New York 2006, scaricabile da www.usip.org, sito dello United States Institute for Peace).

²⁶ Cfr. *Il Sole 24 Ore* del 6 febbraio 2007.

²⁷ Cfr. Arrequin-Toft, Ivan, *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict*, Cambridge University Press, New York 2005, p. 48; Sun, Tzu, *L'arte della guerra*, a cura di Thomas Cleary, Ubaldini Editore, Roma 1990.



2. Paesi e mercati

Mario Deaglio

2.1. Una classifica mondiale della problematicità

Dal quadro globale del capitolo precedente occorre ora passare all'esame delle grandi aree del pianeta. Un *Rapporto* di queste dimensioni non può naturalmente esaminarle tutte in maniera sistematica; concentra, invece, la sua attenzione su quelle che presentano particolare problematicità, oltre che essere rilevanti per il sistema economico globale.

Nella classifica della problematicità il primo posto spetta senz'altro agli Stati Uniti (par. 2.2) in quanto gli andamenti economici e politici americani («atterraggio» più o meno morbido della congiuntura, azione del Congresso a maggioranza democratica, decisioni di politica estera, in particolare per quanto riguarda Iraq e Iran) esercitano, direttamente e indirettamente, una fortissima influenza sulla congiuntura mondiale.

Il secondo posto spetta all'Unione Europea (par. 2.3), sia per le sue dimensioni e i suoi collegamenti internazionali sia per le incertezze di fondo derivanti dalla brusca battuta d'arresto del processo istituzionale per l'esito negativo dei referendum francese e olandese sulla Costituzione europea.

L'attenzione, infine, non può che essere rivolta ai due maggiori paesi del mondo in termini di popolazione, ossia Cina e India, la cui rapidissima crescita ha profondamente modificato in questi anni gli equilibri economici mondiali; e, più in generale, alle problematiche socio-economiche globali del resto del pianeta (par. 2.4).

Verranno invece trascurati in quest'analisi i paesi le cui eventuali anomalie, pur importanti, non sembrano in grado di determinare conseguenze strutturali sul sistema economico mondiale perché troppo picco-

li o privi di collegamenti veramente strategici con l'economia mondiale. Primo fra tutti è il Giappone, la cui lunga stagnazione pare ormai alla fine: vi è entrato con forti legami con gli Stati Uniti, ne esce con nuovi legami con la Cina, venati di conflittualità derivante dalle guerre passate ma economicamente vitali. L'uscita dalla stagnazione, infatti, è largamente trainata dalla domanda cinese ed è stata resa, per così dire, ufficiale con l'annuncio della Banca del Giappone nel marzo 2006 dell'abbandono della politica del «tasso zero». Il nuovo governo di Shinzo Abe, entrato in carica a settembre, dopo il ritiro di Koizumi, ha il compito di guidare il paese in questa fase delicata.

L'analisi sarà effettuata, come di consueto, considerando congiuntamente elementi macroeconomici, elementi economico-aziendali ed elementi socio-politici nella convinzione che solo un simile sguardo d'insieme possa veramente cogliere i segnali del cambiamento. Infine, un'attenzione specifica viene prestata alle modificazioni in atto nel funzionamento dei mercati (par. 2.5).

2.2. Stati Uniti, la quiete prima della tempesta

Nel «mondo capovolto» descritto nel capitolo precedente, gli Stati Uniti mantengono una posizione di indubbio primato per la loro grande forza economica, soprattutto a breve e medio termine. Tale forza deriva non solo dalle dimensioni, ma anche dalla flessibilità della loro economia e dalla loro capacità di far funzionare i mercati in maniera efficiente. Le imponenti tensioni sociali che così si creano vengono talora riassorbite, talora stemperate in una continua corsa in avanti, non priva di tensioni morali, verso maggiori consumi e maggior benessere in cui tutti hanno speranze concrete di migliorare la propria posizione. Si realizza così, sia pure con intensità storicamente variabile, un perenne rimescolamento sociale che fa degli Stati Uniti una società estremamente dura ma anche estremamente aperta.

A questi elementi di forza si uniscono però sintomi di debolezza strutturale, soprattutto a lungo termine, comuni alla maggioranza dei paesi avanzati, che la parte più pensosa degli osservatori e dei politici americani non manca di porre in luce. Alla crescita del deficit estero, già esaminata in questo *Rapporto* nei suoi aspetti internazionali (cap. 1, par. 2), si

aggiungono infatti la scomparsa del risparmio familiare sotto l'onda della fortissima rivalutazione di elementi patrimoniali quali le azioni (negli anni Novanta) e le abitazioni (negli ultimi sei anni) e la crescita del deficit del bilancio federale e dei bilanci statali. In questo secondo elemento si rispecchiano sia il costo della politica estera (per le aumentate spese militari), che è una peculiarità degli Stati Uniti, sia l'insieme dei problemi demografico-sociali legati all'invecchiamento che gli Stati Uniti condividono con numerosissimi altri paesi.

Le analisi particolareggiate della situazione e delle prospettive dell'economia americana sono molto frequenti e molto approfondite, e non è il caso, in questa sede, di scendere in dettagli o di indulgere nell'ennesimo esercizio di previsione a breve termine. È importante notare, al contrario, che siamo di fronte a un quadro profondamente ambivalente, in cui la vitalità, l'energia, l'iniziativa e l'ottimismo del mondo degli affari e della finanza creano una vernice molto spessa sotto la quale, però, si intravedono crepe preoccupanti.

Più efficace di tali analisi può essere l'esame di tre discorsi pronunciati, in rapida successione, nel gennaio-febbraio 2007, dall'uomo che, assai più del Presidente, deve rappresentare e governare la contraddittoria realtà economica americana. Si tratta di Ben Bernanke, il capo della Fed, la Banca centrale degli Stati Uniti; si è usato qui deliberatamente il termine «capo» (si tornerà subito a chiamarlo «governatore») per sottolineare l'effettiva intraducibilità in italiano del suo titolo ufficiale, *Chairman of the Board of Governors of the Federal Reserve System*, che viene normalmente reso come «governatore della Banca centrale» per analogia con chi svolge funzioni simili in Europa; i suoi poteri, infatti, sono a un tempo più limitati e più estesi di quelli di un governatore europeo¹.

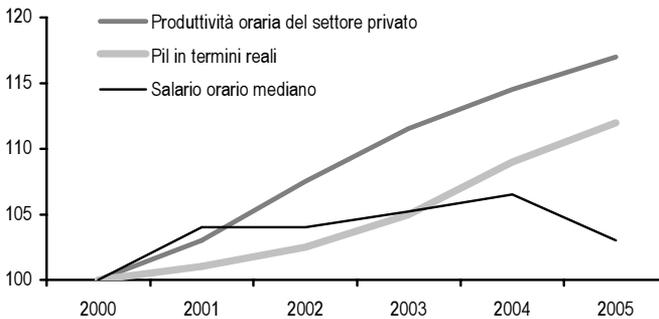
Ben Bernanke non ha il dono naturale del suo predecessore, Alan Greenspan, di centellinare le parole e trasformarle in qualcosa di quintessenziale, di oracolare, di far ascoltare a ciascuno almeno un po' di ciò che vuole sentirsi dire e mantenere al tempo stesso una notevole libertà d'azione². Nell'aprile 2006, alcuni suoi commenti, male interpretati dai mezzi d'informazione, diedero l'impressione erronea che la Fed avrebbe adottato una politica monetaria più restrittiva e provocarono una, sia pur breve, caduta di Borsa.

Per questo motivo, quando, il 18 gennaio 2007, in un'audizione alla Commissione Bilancio del Senato degli Stati Uniti, le agenzie di stampa riportarono, tra i primi brani del suo discorso, l'affermazione che «stiamo vivendo quella che sembra essere la quiete prima della tempesta»³, i mercati finanziari ebbero un brivido e l'indice Dow Jones perse immediatamente l'1 per cento, per recuperarlo non appena ci si rese conto che il governatore parlava dell'insostenibilità di lungo termine del bilancio fe-

derale – che ai mercati interessava assai poco – e non aveva intenzione di alzare i tassi il giorno seguente.

Poche settimane più tardi, il 6 febbraio, intervenendo a un convegno della Camera di Commercio di Omaha, nel Nebraska, Bernanke rincarò la dose su un altro aspetto strutturale: parlò con toni preoccupati del crescente divario di reddito tra gli americani⁴. Di fatto, la crescita dell'economia americana è stata accompagnata da una redistribuzione di quote di ricchezza e reddito dai salari ai profitti e dalle fasce a basso reddito a quelle a reddito elevato. Pur in un generale aumento dei redditi, tutto ciò si è tradotto in una *riduzione* del salario orario mediano nel 2005 (e anche nel 2006), come mostra un'elaborazione dei dati del Bureau of Labor Statistics illustrata dalla figura 2.1⁵.

Figura 2.1 – Il divario tra produttività e salari (2000 = 100)



Fonte: elaborazione su dati Bureau of Labor Statistics

Ancora: il 14 febbraio 2007, Bernanke, come è tenuto a fare ogni sei mesi, affrontò il Comitato bancario del Congresso (era la prima volta dopo la vittoria elettorale dei democratici). Il governatore dipinse un quadro che ai mercati parve complessivamente rassicurante. Dichiarò che «le pressioni inflazionistiche sembrano essersi un po' ridotte», il che venne inteso come un implicito annuncio di stabilità del costo del denaro. Dalla sua relazione si ricavò che l'aereo dell'economia americana stava percorrendo con sicurezza il sentiero di discesa che doveva portarlo all'«atterraggio morbido» tenacemente perseguito da tre anni: i prezzi delle case avevano terminato la loro ascesa ma non si stava verificando alcuna caduta vorticoso, i consumi reggevano, gli americani continuavano a pagare le rate dei mutui (anche se pochi giorni più tardi

si dovette constatare che su questo fronte i dati non erano del tutto lusinghieri). E le Borse continuarono la loro cauta ascesa oltre i massimi di sei anni prima.

Visto in controluce, però, lo stesso discorso si prestava a un'altra lettura: vi si parlava di rischi «apprezzabili» (*significant*) alla realizzazione di questo scenario, del pericolo che la «correzione» al mercato edilizio andasse troppo in là, trasmettesse impulsi negativi ai consumi e desse uno scossone all'aereo in discesa. Le ruote di questo aereo, in altre parole, sono ancora lontane dal toccar terra e non è proprio il caso di slacciare le cinture. Manca inoltre qualsiasi indicazione su ciò che potrebbe succedere all'economia americana dopo questo, sia pur felice, atterraggio.

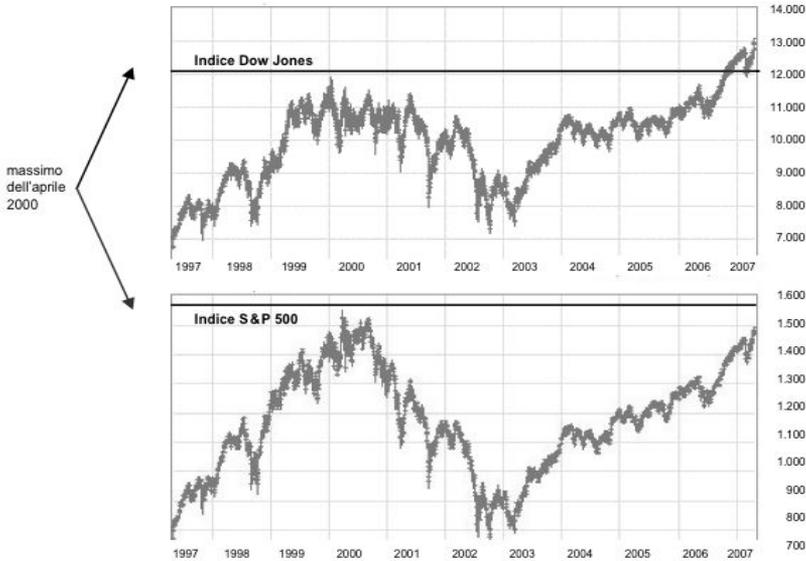
La complessiva cautela di Bernanke si aggiunge così al carattere problematico delle previsioni a lungo termine del suo predecessore⁶, in marcato contrasto con il «comune sentire» del mercato. La sua posizione può essere considerata – in maniera molto appropriata per un banchiere centrale – a metà strada tra quella degli ottimisti viscerali, condivisa dalla grande maggioranza degli osservatori vicini alla Borsa, e quella dei pessimisti che credono possibile una recessione a metà 2007 (con conseguente nuovo allentamento dei tassi).

Nella seconda metà del 2006, infatti, dopo un digiuno lungo cinque anni, le Borse americane ritornano a salire e questo fa sperare che la fase di aggiustamento seguita alle cadute del 2000-2001 possa considerarsi del tutto superata. Anche prima della brusca correzione del marzo 2007, i dati, però, richiedevano molta cautela: i diversi indici borsistici, infatti, fornivano misure alquanto differenti di questo movimento al rialzo.

Come mostra la figura 2.2, il Dow Jones, l'indice più noto e più antico, supera finalmente, nell'autunno del 2006, il precedente massimo storico (quota 11.740) della primavera del 2000 e si attesta nei primi mesi del 2007 su valori superiori del 6-7 per cento a tale massimo. Se però si tiene conto della pur moderata inflazione e lo si pesa in termini di potere d'acquisto, l'indice rimane ancora leggermente sotto il massimo storico. Un altro indice assai noto, lo S&P 500, che ha una base molto più vasta di titoli, si mantiene ancora sotto il livello massimo del 2000.

La figura 2.2 mette in rilievo il differente andamento dei due indici. E solleva un problema spinoso e più generale: la percezione dei dati statistici americani da parte dei mercati e la loro comparabilità internazionale. Vi è infatti il pericolo che il messaggio statistico sia distorto e la comparabilità limitata (cfr. riquadro) con la conseguenza di scelte apparentemente razionali basate su premesse errate.

Figura 2.2 – Gli andamenti della Borsa americana, 1997-2007 (confronto tra l'indice Dow Jones e l'indice S&P 500, gennaio 1997-aprile 2007)



Fonte: BigCharts.com

E se il Pil fosse Pid (prodotto interno distorto)?

Le statistiche economiche degli Stati Uniti tendono a dare particolare risalto ai dati positivi. Tanto per fare un esempio tra molti, si può notare che il primo annuncio dei dati sul prodotto lordo – tra quelli che maggiormente influenzano i mercati finanziari – è sistematicamente sopravvalutato per gli Stati Uniti (le stime successive di regola lo correggono al ribasso), mentre risulta sistematicamente sottovalutato (e poi corretto al rialzo) per l'area euro e la Gran Bretagna.

Non si tratta di errori trascurabili. Secondo Kevin Daly, un economista di Goldman Sachs, la crescita media annua del prodotto lordo (calcolata su un arco di cinque anni, dal 1999 al 2004, in base alle stime trimestrali) è risultata, dopo le revisioni, pari al 2,8 per cento anziché al 3,1 per cento del primo annuncio; con lo stesso procedimento, il prodotto lordo dell'area euro è passato dall'1,6 al 2 per cento; per conseguenza, il divario tra i due tassi si è quasi dimezzato a 0,8 anziché 1,5 punti percentuali. Ancora maggiore è l'effetto della revisione britannica: invece di una crescita iniziale-

mente stimata al 2,1 per cento, nello stesso periodo si passa al 2,7 per cento, pressoché pari a quella (ridimensionata) americana*.

Gli statistici americani utilizzano inoltre meccanismi di deflazione che, rispetto a quelli europei, tengono più generosamente conto del miglioramento qualitativo dei beni; a parità di altre condizioni, quindi, ossia di fronte a un analogo aumento del valore finale delle vendite di un settore, attribuiscono una quota minore all'inflazione e una quota maggiore all'aumento reale.

Più in generale, i confronti internazionali sono fortemente influenzati dai metodi impiegati. In regime di cambi fluttuanti, la variazione del cambio distorce nettamente i risultati, per cui viene sempre più frequentemente utilizzata la correzione per la parità dei poteri d'acquisto detta anche correzione PPP (purchasing power parity) che tiene conto di quanto effettivamente si può acquistare nei diversi paesi con una somma data. Tale correzione – usata in questo lavoro – rivaluta fortemente il prodotto dei paesi poveri dove moltissimi beni e servizi costano assai poco.

Gli abitanti di un paese potrebbero inoltre preferire una combinazione di minor reddito e minor lavoro, per cui si rende necessaria una correzione in base alle ore lavorate. Un recente studio dell'Ocse ha anche cercato di tener conto della diversa distribuzione del reddito sulla base dell'assunto che sia preferibile una distribuzione meno diseguale. Con tutte queste correzioni, il quadro risulta molto modificato, tanto da far dire a *The Economist* che il Pil (in inglese GDP, Gross Domestic Product) diventa *Pid* (in inglese sempre GDP, che può significare anche Grossly Distorted Picture, ossia quadro grossolanamente distorto)**. Fatto pari a 100 il livello degli Stati Uniti, i Paesi Bassi salgono da circa 80 a oltre 110 e tutti i paesi europei, oltre al Canada e all'Australia, si avvicinano sensibilmente al dato americano.

Una conclusione: occorre prendere le statistiche per quello che sono, ossia un'approssimazione della realtà, costruita secondo premesse ben determinate. Non si tratta certo di oro colato.

* Cfr. «GDP Growth: A numbers racket», *The Economist*, 18 febbraio 2006, p. 64.

** Cfr. «Grossly distorted picture», *The Economist*, 11 febbraio 2006, p. 70.

Indipendentemente dalla diversa «filosofia» statistica di Stati Uniti e Unione Europea⁷, l'analisi del tasso di crescita implica la sua scomposizione in una serie di fattori rilevanti, quali sono gli andamenti della produttività e

della popolazione, della forza lavoro e delle ore lavorate. Ciò induce, se non a respingere, quanto meno a circoscrivere l'opinione comune che la crescita del prodotto lordo negli Stati Uniti sia nettamente superiore a quella europea. Dietro ai dati grezzi, infatti, si cela, prima di tutto, una forte diversità delle dinamiche demografiche: nel periodo 1993-2003, la popolazione europea è cresciuta dello 0,5 per cento l'anno, mentre quella degli Stati Uniti è ufficialmente cresciuta dell'1,2 per cento (probabilmente il differenziale è maggiore, perché si può ritenere che il tasso americano di immigrazione irregolare superi quello europeo).

Gli Stati Uniti, in altri termini, devono crescere più dell'Unione Europea semplicemente per restare fermi, ossia per mantenere invariato il livello di reddito per abitante. Le ore lavorate dagli americani sono inoltre rimaste pressoché costanti (- 0,1 per cento), mentre in Europa sono diminuite dello 0,5 per cento⁸. Tenendo conto di questi fattori, e utilizzando dati depurati dal trend, l'economista Kevin Daly giunge alla conclusione che nel periodo 1993-2003 la produttività oraria della zona euro è aumentata a un ritmo leggermente superiore a quella americana e cioè al tasso annuo dell'1,8 contro l'1,6 per cento degli Stati Uniti (tabella 2.1)⁹.

Tabella 2.1 – Stati Uniti, produttività ridimensionata; Europa, produttività rivalutata (tassi medi annui di crescita 1993-2003)

	Zona euro	Stati Uniti
Crescita del Pil*	2,1	3,0
- variazione della popolazione	- 0,5	- 1,2
+ utilizzazione del lavoro	- 0,1	+ 0,1
di cui: • tasso di occupazione	+ 0,5	+ 0,2
• ore medie lavorate	- 0,5	- 0,1
• popolazione in età di lavoro	- 0,1	0,0
= produttività oraria	+ 1,8	+ 1,6

* La crescita del Pil non equivale perfettamente alla somma degli addendi per effetto degli arrotondamenti.

Fonte: elaborazione su dati contenuti in Daly, cfr. nota 9

Tutto ciò ribalta l'opinione corrente che considera gli americani più «efficienti» e «produttivi» degli europei e fa concludere, con Blanchard, che la minore crescita europea deriva in buona parte dall'aumento, superiore a quello americano, del tempo libero a disposizione del lavoratore¹⁰. Può trattarsi di una scelta, che vedrebbe l'Europa dar meno valore alla «materialità» dei beni, oppure di un vincolo imposto al lavoratore dalla maggiore rigidità del mercato del lavoro, il che vedrebbe l'inefficienza europea spostarsi dal piano della produttività del lavoro a quello istituzionale.

È ben possibile che una rivisitazione storica possa concludere che la fase espansiva americana è stata assai più contrastata e assai meno «miracolista» di quanto non sia apparsa sinora; ne conseguirebbe che il meccanismo del mercato su cui si è basata tale fase espansiva è risultato meno efficace di quanto normalmente si pensa e che l'eccezionalità dell'economia americana deve essere almeno in parte ridimensionata.

Più ancora che sull'interpretazione delle statistiche, l'ottimismo d'oltreoceano poggia però su una nuova scommessa tecnologica, rappresentata dall'evoluzione di Internet, che sta portando a prodotti e collegamenti di tipo inedito, tali da ampliare fortemente le possibilità di scelta degli individui e lasciar sperare in nuovi grandi profitti.

Già nell'edizione 2006 di questo *Rapporto* si analizzò la tendenza dei sistemi di comunicazione a convergere verso un'unica piattaforma, a porre nelle mani del consumatore un unico oggetto che fosse al tempo stesso telefono, televisore e personal computer collegato a Internet. Nel corso del 2006 le grandi imprese del comparto elettronica-comunicazione hanno di fatto scoperto che questa piattaforma si presta a essere percorsa anche in senso inverso e che, per conseguenza, il consumatore può anche diventare parte attiva. Ciò comporta un possibile uso esteso di Internet per transazioni bancarie; il consumatore può inoltre trasformarsi – nella maggior parte dei casi gratuitamente – in regista, produttore, autore di brani scritti e di brani musicali, creatore di slogan, venditore, compilatore di voci di enciclopedie (cfr. par. 2.5, riquadro). Si creano così «reti sociali», per condividere e scambiarsi ogni genere di oggetti, generalmente gratuite e finanziate largamente dalla pubblicità.

In questo contesto, Google, divenuta rapidamente l'impresa-simbolo della nuova generazione di Internet, i cui prodotti comprendono uno straordinario «motore di ricerca» e una mappa dettagliatissima dell'intero pianeta, ha acquistato per 1,6 miliardi di dollari You Tube, uno dei siti più noti delle nuove reti sociali sul quale è possibile a chiunque scambiarsi filmati. Yahoo!, concorrente di Google con un altro, potentissimo motore di ricerca, ha concluso un accordo con eBay, ideatrice di un «mercato elettronico» mondiale cui partecipano ogni giorno decine di milioni di persone. In base a tale accordo, Yahoo! fornirà pubblicità online al sito di commercio elettronico di eBay e quest'ultima consentirà l'utilizzo del proprio sistema di pagamento Paypal per i servizi e-commerce del motore di ricerca.

Questi sviluppi potranno sembrare oscuri ai «non addetti ai lavori», ma coinvolgono direttamente un numero ragguardevole e rapidamente crescente di persone. Non si traducono, se non in piccola parte, in profitti immediati e ciò spiega la cautela, nei loro confronti, dei mercati, già scottati dalla precedente «bolla» dei titoli tecnologici. In ogni caso, questa progettualità è tornata a dare (un po' di) fiato alle Borse americane e di-

mostra la perdurante energia di questa economia, pur con la sensibile correzione al ribasso del marzo-aprile 2007 e con le crescenti debolezze strutturali sopra illustrate, alla quale è seguito il forte rialzo di aprile-maggio con gli indici ai massimi storici.

A fronte di una simile realtà proiettata sul futuro c'è il trascinarsi di ristrutturazioni industriali tradizionali, dall'auto, come mostrano le vicende di General Motors, ai grandi mezzi di informazione cartacea che meditano di affrontare il difficile passaggio a edizioni totalmente informatizzate; ci sono i problemi della trasparenza dei mercati e dei comportamenti, nonché le sostituzioni conflittuali ai vertici di grandi imprese. In definitiva, manca ancora la certezza assoluta che l'economia americana abbia davvero imboccato il sentiero di discesa per un «atterraggio morbido».

È possibile monitorare questa discesa? Gli indicatori più sensibili dell'attuale situazione congiunturale rimangono quelli dell'edilizia. I dati del gennaio 2007, relativi all'avvio della costruzione di nuove abitazioni, mostrano che la flessione in atto da un anno non dà segni di arrestarsi ma pare anzi accentuarsi (figura 2.3). Risultano inferiori a quelli di inizio 2000, quando la fine del boom borsistico determinò un trasferimento di risorse dalla Borsa al «matton». Ci sarà ora un trasferimento in senso inverso? Oppure sia la Borsa sia il «matton» saranno accomunati da una pericolosa discesa dei prezzi? E questa discesa sarà leggera e controllata oppure rapida e, al limite, rovinosa? Buona parte dell'andamento dell'economia mondiale dipende dalla risposta a queste domande, una risposta che si dipanerà lungo il corso del 2007.

Figura 2.3 – Avvio della costruzione di nuove abitazioni negli Stati Uniti, 1995-2007 (migliaia di unità)



Fonte: Ocse

2.3. Quattro modelli per il futuro dell'Europa

In economia, forse più che in altre discipline, il mal comune non è mezzo gaudio, come invece vorrebbe il proverbio. La conclusione del paragrafo precedente è di magra consolazione per l'Europa; il fatto che gli Stati Uniti siano meno eccezionali di quanto appaia, e che per loro sussista una non trascurabile possibilità di crisi, non alleggerisce le difficoltà europee, non allevia il clima di disorientamento e confusione seguito alla già menzionata bocciatura del progetto di Costituzione nel maggio del 2005 da parte dell'elettorato francese e olandese, ossia di due paesi fondatori e storicamente assai favorevoli all'integrazione del continente.

A questa debolezza interna si deve aggiungere una debolezza esterna ormai chiaramente percettibile e posta in luce da un fatto recente. Nel dicembre 2006, il gasdotto che porta il gas naturale dalla Russia alla Germania attraverso la Bielorussia e la Polonia venne interrotto per qualche giorno, non si sa bene se per volontà del governo russo o di quello bielorusso, ma certo in maniera tale da far percepire chiaramente a un gran numero di europei la vulnerabilità di un'area economica, quella dell'Unione, che cerca di trovare il proprio posto nel nuovo ordine postglobale senza disporre né di materie prime di base, né di strutture politico-militari all'altezza della sfida da affrontare.

L'episodio del gas russo si inquadra in una fase complessa dei rapporti tra Russia e Unione Europea, dominata dai timori polacchi. Essi sono determinati da un accordo russo-tedesco (di fatto negoziato dall'ex cancelliere tedesco Schroeder) che prevede la costruzione di un nuovo oleodotto sottomarino in grado di collegare direttamente Russia e Germania, saltando così la Polonia; un simile progetto evoca in Polonia gli spettri dell'alleanza tra Stalin e Hitler che decretò la fine dell'indipendenza polacca. La Russia, dal canto suo, è innervosita dalla costruzione di nuove basi missilistiche americane in Polonia e dall'appoggio fornito dai polacchi alla «rivoluzione arancione» anti-russa in Ucraina. La tensione tra Mosca e Varsavia ha portato la Russia a porre, con giustificazioni, probabilmente speciose, di tipo sanitario, l'embargo sull'importazione di prodotti agricoli polacchi e la Polonia, a fine novembre 2006, a porre il veto all'avvio dei colloqui per il rinnovo dell'accordo di cooperazione e partnership tra Unione Europea e Russia.

Che un paese membro relativamente piccolo, arrivato da poco nel «club» europeo, abbia in tal modo provocato l'inceppamento di una trattativa importante è solo uno dei segnali di debolezza dell'Europa attuale.

Essa pare ormai ridotta al rango di potenza locale: l'Unione, per esempio, non è più chiamata a partecipare ai vertici asiatici che coinvolgono, assieme ai paesi dell'Asean, Cina e India, Russia e Stati Uniti. Parallelamente, a causa dell'azione diplomatica ed economica cinese (cfr. par. 2.4), l'Africa ha smesso di essere per gli europei una sorta di orticello dietro casa dal quale si possono estrarre senza troppa difficoltà, con il favore di governi amici, materie prime di ogni genere.

Alla debolezza esterna va collegata un'evoluzione interna in senso opposto all'intento originale di estendere gradualmente il mercato unico all'intero sistema economico. Al momento della fondazione dell'Unione Europea, il settore industriale – al quale in larga prevalenza si applicavano i meccanismi del mercato comunitario – era pari a circa il 40 per cento del prodotto totale, mentre il settore dei servizi, soggetto prevalentemente alle normative dei singoli Stati membri, era pari al 55 per cento circa. Oggi il peso del settore industriale, e con esso lo spazio del libero mercato, si è ridotto all'incirca al 20 per cento. Nei servizi continuano a prevalere le normative nazionali, specie per le «libere» professioni; il 17 febbraio 2006 il parlamento europeo approvò una versione fortemente annacquata della cosiddetta «direttiva Bolkestein» che avrebbe dovuto liberalizzare queste importanti attività e che invece ne riconosceva il carattere nazionale o ne avviava soltanto una lentissima europeizzazione.

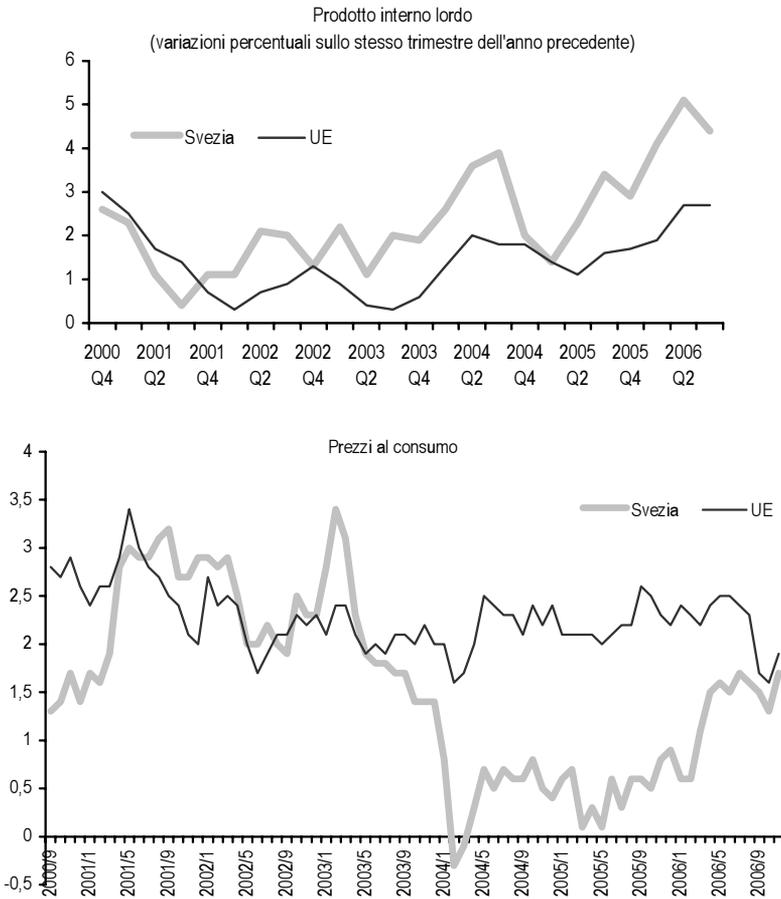
Ai provvedimenti annacquati si accompagnano i meccanismi di decisione inceppati che rivelano forti incertezze di fondo, una sorta di insicurezza sulla propria natura, le proprie origini e i propri valori. Lo dimostrano le reazioni alla richiesta di adesione della Turchia o gli atteggiamenti di fronte alle questioni mediorientali. In questa fase di grande debolezza, resa più pesante dall'assenza di un vero dibattito politico-culturale, si stanno però configurando quattro risposte concrete, quattro modi di intendere l'Europa, quattro diverse mescolanze di liberismo e dirigismo, i due ingredienti fondamentali di ogni costruzione economica europea¹¹. A tali risposte è opportuno rivolgere l'attenzione perché qui si collocano i primi, possibili indizi dell'Europa del futuro.

Il modello nordico e la ridefinizione della libertà

È doveroso iniziare questa rassegna dei «modelli» dell'Europa dai paesi scandinavi, in quanto Svezia, Danimarca e Finlandia (cui vanno aggiunte la Norvegia e l'Islanda che non fanno parte dell'Unione Europea) fanno registrare una crescita media annua superiore e un'inflazione inferiore a quella media dell'Unione Europea (figura 2.4). Si collocano ai primissimi posti nelle classifiche mondiali della competitività, pur con livelli di tassa-

zione media attorno al 50 per cento del prodotto lordo, presentano complessivamente situazioni molto soddisfacenti per quanto riguarda la disoccupazione, nonché, di frequente, un avanzo nei bilanci pubblici, come mostra il caso della Svezia, sommariamente illustrato dalla figura 2.4.

Figura 2.4 – I punti di forza del modello scandinavo: confronto tra Svezia e Unione Europea



Fonte: elaborazione su dati *The Economist*

Non va dimenticato che il sistema sociale scandinavo è riuscito a introdurre profondi elementi di flessibilità nel mercato del lavoro, accompagnati da un ammodernamento e addirittura un potenziamento degli ammortizzatori sociali. In estrema sintesi, la garanzia del lavoro è legata alla

disponibilità da parte di chi ne ha perso uno di accettarne un altro, se necessario riciclandosi, invece di insistere nel tentativo di salvare o riconquistare quello perduto. In campo pensionistico, gli svedesi si sono collocati all'avanguardia con un «sistema nozionale a contributi definiti», anziché a capitalizzazione, che rispetta la libertà di scelta del lavoratore e garantisce la sostenibilità complessiva del sistema¹².

Anche se nel funzionamento concreto non mancano pecche e inconvenienti, il nuovo modello scandinavo riesce, come ha scritto Giuliano da Empoli, a coniugare una cultura del rischio all'americana, in cui abbondano i nuovi imprenditori, con una visione inclusiva della società, con le sue reti di sicurezza, che deriva direttamente dalla tradizione socialdemocratica¹³. In parte ispirata all'esperienza scandinava, e da essa fortemente influenzata, è l'evoluzione dei paesi baltici, da poco entrati nell'Unione Europea. La vittoria a sorpresa del centro-destra di Fredrik Reinfeldt nelle elezioni svedesi del marzo 2006, con un programma che prevede l'abolizione dell'imposta patrimoniale, potrebbe peraltro modificare in senso più liberista il modello sociale non solo della Svezia ma dell'intera Scandinavia.

Dall'esame delle imprese deriva un'importante conferma qualitativa sulla vitalità del modello scandinavo. I paesi nordici proprio non appaiono «addormentati» nel noioso benessere del *welfare state*. Al contrario, la Scandinavia è l'unica regione europea che ha concretamente espresso una sintesi di innovazione, imprenditoriale e tecnica allo stesso tempo, all'altezza di quella che si osserva negli Stati Uniti.

È scandinavo il sistema Linux, simbolo di *software* libero, ideato dal finlandese Linus Torvalds; esso rappresenta il primo tentativo di definizione concreta della libertà moderna, che molte volte fa rima con gratuità, in un settore vitale come quello del *software*. La libertà può però essere ridefinita anche in settori tradizionali, come quello dei quotidiani, anch'essi gratuiti, che si reggono esclusivamente sulla pubblicità e vengono distribuiti sui mezzi di trasporto pubblico locale. Comparvero in Europa per la prima volta a Stoccolma, e la Metro, la società di origine svedese che li ha ideati, è attiva in 19 paesi e vanta ogni giorno quasi 20 milioni di lettori.

L'edizione 2006 di questo *Rapporto* studiò in un certo dettaglio il caso di Skype, la piccola società fondata da un giovane svedese e un giovane baltico che consente comunicazioni telefoniche gratuite da computer a computer e, con pagamenti assai modesti, su tutta la rete telefonica mondiale. Skype mantiene ora la sua identità all'interno del gruppo americano eBay ed è un altro esempio di innovazione scandinava. Così come lo sono, in maniera profondamente diversa, Ikea, la catena svedese di distribuzione di mobili a basso costo fabbricati con rigide norme di rispetto ambientale, di proprietà di una fondazione senza scopo di lucro, e Nokia, il produttore finlandese di telefoni cellulari.

Se l'Europa vuole riacquistare dinamismo – e quindi riuscire a competere nel difficile mondo postglobale – e al tempo stesso rimanere «sociale», dovrà prestare al modello scandinavo un'attenzione ben superiore a quella, distaccata e un po' annoiata, che gli viene riservata oggi in un continente apparentemente convinto che tale modello non sia «esportabile» al di fuori dell'area d'origine.

La Germania della Grande Coalizione

Nel 2006 la Germania è tornata a svilupparsi vigorosamente, sorprendendo la quasi totalità degli economisti mondiali con un tasso di crescita all'incirca doppio rispetto alle più ottimistiche previsioni. Non sembra trattarsi di un fuoco di paglia, ma di una tendenza ormai assestata che dovrebbe continuare su livelli del 2-2,5 per cento per tutto il biennio 2007-2008, con una rivalizzazione dell'intera economia europea. Dietro alla ripresa tedesca c'è un vero e proprio cambiamento strutturale, maturato lentamente negli ultimi anni e che si può definire «guidato dal privato»¹⁴.

Le grandi imprese tedesche hanno infatti operato un processo di investimento e ristrutturazione interna mirando chiaramente a mantenere e migliorare le proprie posizioni nel nuovo mercato globale. Per fare questo hanno talvolta scelto deliberatamente la strada europea (tipico il caso del gruppo assicurativo Allianz, divenuto società di diritto europeo); talvolta anche si sono scontrate con il sindacato, giungendo alla firma di accordi di tipo «non tradizionale» (nell'aprile 2006 il sindacato IG Metall accettò aumenti fissi moderati più una quota variabile a seconda dei risultati aziendali), ottenendo assai spesso mano libera nello spostamento di produzioni dai settori tradizionali a quelli a tecnologia avanzata, oppure realizzando una flessibilità almeno parziale del lavoro in cambio del non trasferimento dell'impresa all'estero. In tutto questo processo, il mondo imprenditoriale tedesco si è rinnovato anche all'interno, talora in maniera conflittuale o legata a scandali che hanno messo in dubbio il sistema della cogestione con il sindacato.

Questo rinnovamento per canali non tradizionali è stato facilitato dalla formula di governo della Grande Coalizione tra socialisti e democristiani: la componente socialista è in grado di fornire la garanzia che lo stato sociale non sarà smantellato ma che se ne opererà semplicemente un dimagrimento e un ammodernamento, anche se talora molto doloroso, e la componente democristiana è in grado di assicurare circa la portata limitata dell'inasprimento fiscale, resosi necessario perché la Germania potesse rientrare nei parametri di Maastricht dopo i recenti sforamenti del tetto del 3 per cento del rapporto tra deficit e prodotto lordo. Si è arri-

vati così al varo di una complessa riforma fiscale e previdenziale che ha inasprito alcune imposte (prima fra tutte l'Iva, dall'inizio del 2007) ma ha tagliato sensibilmente quelle sulle società.

Il buon risultato delle riforme dal basso e del riaggiustamento di bilancio fanno pensare che la Grande Coalizione possa esser considerata non già un semplice espediente politico di breve termine, ma un metodo di governo da adottare in periodi di transizione in cui alle diverse parti sociali vanno richiesti sacrifici e adattamenti di vario genere in un clima di concertazione. Rimane difficile per qualsiasi governo, sostenuto da una normale maggioranza parlamentare, imporre i sacrifici necessari al paese: i sostenitori di questo tipo di governo, infatti, vorrebbero ricevere vantaggi e gli elettori dell'opposizione avrebbero timore di perderne. La presenza contemporanea al governo delle due componenti di destra e sinistra può rappresentare una garanzia che le riforme si faranno ma non andranno oltre certi limiti e saranno sostanzialmente *bipartisan*. Si tratta di una ricetta che l'Europa dovrebbe sicuramente meditare.

Francia, la tentazione dei «campioni nazionali»

Contrariamente alla Germania, la Francia non crede nella concertazione e rimane un paese nel quale, nelle elezioni politiche della primavera del 2007, si sono scontrate tendenze e posizioni nette. Queste posizioni, però, hanno un elemento in comune: una forte componente di dirigismo, di statalismo che avvicina la destra e i socialisti, la cui differenza consiste soprattutto nel modo in cui utilizzare la macchina dello stato, non nella necessità di farlo.

In questo paese-cardine dell'Europa, il «patriottismo economico», ossia l'idea di trasformare le maggiori società in «campioni nazionali» che coordinino la loro azione con quella pubblica accettandone direttive generali, è invocato anche da partiti e uomini politici favorevoli alla libertà dei mercati¹⁵. L'impegno alla concorrenza trova quindi due limiti: il primo consiste nel mantenimento in mani francesi delle industrie ritenute di importanza strategica non solo per la sicurezza militare ma anche per la conservazione del profilo economico francese, delle identità e della natura dei diversi territori che compongono il paese; il secondo consiste invece nel tentativo del governo di «pilotare» la conclusione di accordi internazionali tra grandi gruppi industriali più o meno ispirati e sostenuti dagli stati di appartenenza.

Al di fuori di questi due limiti forti, si rivendica, specie da destra, la piena libertà delle imprese, si afferma che l'economia francese è tra le più aperte del mondo, si accusano certe istituzioni finanziarie – e specificamente i fondi di *private equity*, talora detti «fondi avvoltoio» (cfr. par. 2 u cato e concorrenza.

In questa chiave di lettura, si possono seguire abbastanza agevolmente gli avvenimenti economici francesi del 2005-2006: il sostanziale veto governativo alla vendita del gruppo alimentare Danone a un concorrente americano (gli alimentari fanno parte del «profilo industriale francese», così come l'industria cosmetica e quella del lusso, le cui maggiori imprese sono tutte quotate in Borsa); la difesa dell'accordo tra Gaz de France e Suez, essenzialmente per evitare un'offerta pubblica di acquisto dell'Eni; il favore espresso nei confronti della fusione dell'impresa elettronica Alcatel con l'americana Lucent, che riserva ai francesi la maggioranza; il tentativo di accordo con la Germania per costruire un «campione europeo» nell'industria ferroviaria; l'accentramento in mani francesi del colosso della difesa Eads, con l'acquisto della quota inglese di Airbus. Precisamente la crisi di Airbus è stata motivo di intervento pubblico e di contrasti franco-tedeschi, fino all'accordo del febbraio 2007 con l'intesa di suddividere tra i due paesi i tagli nella forza lavoro.

L'unica nota discordante in questo quadro è l'acquisizione di Arcelor, gruppo nato dalla fusione delle siderurgie francese, lussemburghese e spagnola, da parte della multinazionale indiana Mittal a seguito di una contrastata offerta d'acquisto¹⁶. In ogni caso, non sembra essere in dubbio che il neo-presidente Nicholas Sarkozy proporrà ai suoi partner comunitari un modello economico chiaro: una mescolanza di «Europa delle patrie», «Europa delle grandi imprese» ed «Europa dei governi» che cerca di interpretare in chiave moderna l'atavica passione transalpina, se non proprio per il protezionismo, almeno per l'interventismo economico.

Regno Unito, la tentazione di non avere «campioni»

La proposta economica francese per l'Europa, costruita in questi anni da un governo di centro-destra, è pressoché diametralmente opposta a quella del governo laburista britannico, che ha proseguito nella politica di fondamentale disinteresse per le imprese – e soprattutto d'indifferenza per la nazionalità degli imprenditori –, preoccupandosi semmai di favorire indirettamente l'orientamento generale dell'economia britannica verso i servizi moderni, in un quadro di libero mercato, con facilità di accesso al mercato stesso da parte delle imprese di ogni paese e quindi con regole relativamente semplici e ridotte.

La Gran Bretagna ha puntato in particolare sul settore dei servizi finanziari, che occupa, direttamente o indirettamente, almeno due milioni di persone; sul turismo (è al sesto posto nel mondo, immediatamente dopo l'Italia); su una forte presenza nel settore petrolifero (Shell e Bp), nei trasporti (British Airways) e nelle telecomunicazioni (Vodafone), nonché

in alcune aree specifiche di tecnologia avanzata soprattutto nel campo della chimica e farmaceutica e delle telecomunicazioni.

Come mostra la tabella 2.2, gli inglesi, in marcata differenza rispetto ai francesi, non hanno alcun ritegno a mettere sul mercato i «gioielli di famiglia» – compresa una popolarissima squadra di calcio acquistata da un miliardario russo – nella speranza che chi li compra rimanga affezionato cliente e, attratto dal clima fiscale se non da quello atmosferico, trasferisca la sua residenza sulle rive del Tamigi. È ragionevole supporre che tale orientamento di fondo continui anche dopo l'annunciata uscita di scena a giugno del primo ministro Tony Blair.

Tabella 2.2 – Alcuni dei «gioielli di famiglia» del Regno Unito venduti nel 2006

Gennaio	<ul style="list-style-type: none"> • Si conclude l'acquisto, per 1,2 miliardi di sterline, della Marconi, storica impresa inglese operante nel campo delle telecomunicazioni e delle fibre ottiche, da parte della svedese Ericsson. • Il colosso giapponese Toshiba acquista Westinghouse, società inglese operante nel settore delle centrali nucleari, da British Nuclear Fuels per 5 miliardi di dollari.
Febbraio	<ul style="list-style-type: none"> • La giapponese Nippon Sheet Glass acquista Pilkington, una delle maggiori società mondiali nel campo del vetro, per 5 miliardi di dollari.
Marzo	<ul style="list-style-type: none"> • La Baa (British Airport Authority), che gestisce i principali aeroporti del paese, viene acquistata dallo spagnolo Grupo Ferovial.
Aprile	<ul style="list-style-type: none"> • British Aerospace annuncia la cessione della propria quota (20 per cento) di Airbus al gruppo franco-tedesco Eads; anche l'altro partner inglese, BaeSystems, prende la stessa decisione in maggio e cede la propria quota.
Ottobre	<ul style="list-style-type: none"> • Thames Water, grande società che opera nel campo della distribuzione idrica, viene acquistata dall'australiana Macquary's per una cifra complessiva di 8 miliardi di sterline.
Novembre	<ul style="list-style-type: none"> • Scottish Power, una delle principali società elettriche britanniche, viene acquistata dalla spagnola Iberdola per 17 miliardi di euro.
Dicembre	<ul style="list-style-type: none"> • Dietro pressioni del governo russo, il gigante petrolifero Shell cede alla società russa Gazprom il controllo del giacimento di gas Sakhalin-2. • Gallaher, una delle principali società mondiali nel campo del tabacco, viene acquistata per 18 miliardi di dollari dalla giapponese Japan Tobacco. • Si definiscono le offerte per la vendita del gruppo siderurgico Corus. A gennaio 2007 verrà annunciata la decisione finale: l'acquirente è il gruppo indiano Tata, che pagherà 9,4 miliardi di euro.

Al termine di questa panoramica, ci si può ben domandare quale di queste varie «proposte» che si presentano all'Europa nella primavera del 2007 (o quale mix tra di loro) abbia maggiore probabilità di essere adottata. La do-

manda non richiede una risposta – che sarebbe più una «predizione» che una previsione economica –, ma piuttosto una riflessione che serva a mettere in luce caratteristiche e nodi che l'Europa deve affrontare.

Il modello scandinavo, reso più flessibile da un'«iniezione di mercato» come quella che si appresta a praticare l'attuale governo svedese, potrebbe offrire una soluzione soddisfacente al problema pensionistico della popolazione europea, soggetta a un imponente processo di invecchiamento. Comporta la perdita della specificità della protezione dalla disoccupazione in cambio di una rinnovata sicurezza (garanzia del «lavoro», non del «posto di lavoro», con l'impegno di chi perde un lavoro a impararne un altro), in un quadro che favorisce il dinamismo imprenditoriale verso nuove forme evolutive. Esso non è antitetico a quello tedesco, caratterizzato da una maggiore importanza delle grandi imprese e del mercato interno, nonché da un mondo sindacale meno lungimirante ma proiettato anch'esso all'ammodernamento europeo.

Il modello scandinavo non è neppure antitetico a quello inglese, anche se gli inglesi sembrano meno preoccupati degli altri europei della perdita dell'identità economica nazionale, forse perché, come aveva prefigurato George Bernard Shaw nel 1929¹⁷, possono stemperare la loro identità nella più grande identità anglosassone. Il che, del resto, contribuisce a spiegare la politica estera strettamente filoamericana del governo Blair.

La vera antitesi che si profila in Europa è tra la visione francese, rimasta ancorata alla tradizione di uno stretto subordinate – non privo di una sua logica – dei mercati alla politica, e le più aperte visioni di molti altri paesi membri. La ricerca, probabilmente laboriosa, di un compromesso e i termini entro cui il compromesso sarà raggiunto contribuiranno largamente a forgiare il carattere economico dell'Europa del futuro.

2.4. I nuovi sentieri dello sviluppo

La pressione dei poveri

L'attenzione alla problematicità della situazione degli Stati Uniti e dell'Unione Europea non deve certo far dimenticare che una parte importante del futuro dell'economia mondiale si gioca molto lontano da New York e da Londra, da Francoforte e da Parigi, nei nascenti centri di aggre-

gazione finanziaria, nelle nuove concentrazioni di capacità produttiva industriale che, come si è visto nel primo capitolo, stanno modificando l'assetto economico per noi usuale del pianeta.

Nel grande rivolgimento mondiale, l'«altra metà del mondo» rivaleggia ormai apertamente con l'Occidente non solo nella dimensione quantitativa ma anche in quella tecnologico-qualitativa. Campus universitari e scuole di management, centri di ricerca e industrie avanzate – e, occorre aggiungere, missili balistici e impianti nucleari – sono presenti ormai ben al di là delle loro tradizionali collocazioni nei paesi avanzati.

All'avanguardia di questo movimento si trovano Cina e India, i due più popolosi paesi del pianeta e tra quelli a crescita più rapida negli ultimi anni. Si tratta di realtà diversissime tra loro, non prive però di somiglianze fondamentali, che le accomunano anche ad altri paesi emergenti, sulle quali è opportuno riflettere e che si possono descrivere attraverso due episodi.

Il primo episodio è del 12 aprile 2006, quando un notissimo attore indiano, Rajkumar, morì per cause naturali nella sua casa di Bangalore, centro di rilevanza mondiale dell'industria informatica: venne proclamato il lutto cittadino e migliaia di suoi ammiratori, in massima parte giovani, organizzati in club, scesero in strada. Le manifestazioni di dolore si trasformarono, ben presto e per alcuni giorni, in atti di violenza, priva di un motivo preciso, diretti almeno in parte contro le nuove industrie elettroniche.

Il secondo episodio è una notizia data il 19 gennaio 2006 dall'agenzia cinese Xinhua: rompendo un tradizionale riserbo, il Ministero della Sicurezza interna comunicava che nel 2005 avevano avuto luogo 87.000 «manifestazioni violente» (*public disturbances*), con un aumento del 6 per cento sul 2004. La causa più frequente era la protesta contro la lottizzazione di terreni da parte delle autorità locali in zone prossime ai grandi centri urbani; sottratti all'agricoltura del posto, questi terreni vengono destinati all'espansione edilizia e industriale, spesso senza alcun vantaggio per le comunità locali e con cospicue tangenti agli amministratori stessi.

Questi due segnali di disagio, molto diversi fra loro – più diretto quello cinese, indiretto quello indiano – possono senz'altro essere collegati ai mutamenti strutturali in atto nei due paesi. Il disagio non pare identificabile tanto nella povertà assoluta, misurabile in numero di dollari al giorno disponibili per il consumo, quanto nella povertà come esclusione da nuovi beni o da nuove speranze oppure come divario tra ricchi e poveri. La pressione dei poveri viene avvertita precisamente nel momento dell'arricchimento di una fascia non più trascurabile della popolazione, e questo non solo in Cina e in India ma in buona parte dei paesi emergenti; essa porta generalmente – per usare, largamente fuori contesto, i termini tradizionali

dell'analisi politica europea – a uno spostamento «a sinistra» dell'asse politico, senza peraltro che questa sinistra abbia chiare ambizioni rivoluzionarie.

Una simile pressione conduce in Cina nel marzo del 2003 all'elezione di Hu Jintao alla presidenza con l'appoggio dell'«ala dura» del partito e con l'obiettivo – che si rivela di difficile realizzazione – di distribuire ai diseredati parte della nuova ricchezza cinese senza ledere i meccanismi dell'accumulazione. Un'analogia pressione determina in India, nel maggio del 2004, la sconfitta elettorale a sorpresa del Bjp – il partito della destra moderata che aveva realizzato una politica riformista – e il ritorno al potere del Partito del Congresso, sotto la presidenza di Sonia Gandhi, che raccoglie le istanze della parte più povera della popolazione. È altresì da rilevare che nell'ottobre 2002, nelle elezioni presidenziali brasiliane, era risultato vincitore Ignacio Lula da Silva, poi confermato quattro anni più tardi, con un programma le cui linee generali presentano forti elementi di analogia con le istanze del Partito del Congresso indiano.

Hu Jintao, Sonia Gandhi e Ignacio Lula fanno molta attenzione a non interferire troppo con i meccanismi che hanno portato alla prosperità; Sonia Gandhi, in particolare, rinuncia a presiedere il governo e chiama in sua vece Manmoham Sing, l'autore delle riforme liberalizzanti introdotte a partire dal 2004, mentre la sostituzione della «vecchia guardia» del Partito comunista cinese avviene con grande gradualità. Ignacio Lula si merita i plausi del Fondo Monetario per la gestione del debito e procede anch'egli con estrema prudenza (troppa, per alcuni suoi sostenitori). Analoga è la via seguita in Sudafrica da Thabo Mbeki, presidente dal 1999, che punta, attraverso la politica del *black economic empowerment*, a un passaggio molto graduale del potere economico dalle minoranze bianche alla maggioranza nera.

La pressione dei poveri appare chiaramente visibile anche nelle undici elezioni presidenziali tenutesi in America Latina tra il dicembre 2005 e il dicembre 2006 (cfr. tabella 2.3). Degli undici paesi in cui si è votato, otto, prima delle elezioni, erano governati da un presidente che poteva definirsi «di destra»; dopo il responso delle urne, «di destra» sono rimasti in due. In sei casi si sono verificati spostamenti da destra a sinistra, mentre la sinistra è stata confermata in tre casi e la destra in due. Al di fuori dell'America Latina, là dove i sistemi politici non si sono dimostrati sufficientemente elastici, il contrasto sulla distribuzione della nuova ricchezza ha visto contemporaneamente la contrapposizione tra ricchi e poveri e tra le diverse etnie, dando origine a violenza permanente: è il caso della guerriglia nigeriana, di cui hanno fatto le spese numerosi tecnici stranieri, anche italiani. Da questo processo, poi, risulta largamente escluso il mondo arabo-islamico, dove la politica e l'economia appaiono spesso subordinate o congiunte a considerazioni di carattere religioso.

Tabella 2.3 – Esiti delle elezioni presidenziali in America Latina, dicembre 2005-dicembre 2006

Paese	Data	Spostamento
Bolivia	dicembre 2005	da destra a sinistra
Cile	gennaio 2006	sinistra confermata
Costa Rica	febbraio 2006	da destra a sinistra
Haiti	febbraio 2006	da destra a sinistra
Colombia	maggio 2006	destra confermata
Perù	giugno 2006	da destra a sinistra
Messico	luglio 2006	destra confermata
Brasile	ottobre 2006	sinistra confermata
Ecuador	ottobre 2006	da destra a sinistra
Nicaragua	novembre 2006	da destra a sinistra
Venezuela	dicembre 2006	sinistra confermata

Fonte: elaborazione di Marta Semplici su dati CIA, *The World Factbook 2007*

Le diverse vie dei grandi paesi emergenti

Quali esiti avrà la pressione dei poveri? Quali conseguenze sulle prospettive di sviluppo dei loro paesi? Secondo il classico modello dello storico americano Walter Rostow, la strada dello sviluppo era una sola e si svolgeva in cinque tappe, a partire dalla situazione iniziale di una società tradizionale. Semplificando moltissimo, la prima tappa implicava l'istituzione di banche e imprese e di un moderno sistema di istruzione; seguiva poi la grande crescita dell'industria; poi quella dei servizi moderni; si entrava successivamente nel periodo di «maturità» e infine in quello dei consumi di massa. Con poche varianti, gran parte del pensiero economico ha visto nella successione agricoltura-industria-servizi la via obbligata per i paesi emergenti e ha conformato a questa visione i propri consigli e i propri aiuti finanziari.

L'esperienza recente dei paesi emergenti non conferma l'unicità del sentiero allo sviluppo. È importante sottolineare, in questo contesto, la differenza tra Cina e India. L'espansione produttiva cinese si avvicina di più al modello classico, ma con tempi estremamente accelerati e sovrappoventi. È stata trainata dalle esportazioni in maniera di gran lunga superiore a quella di tutte le precedenti esperienze storiche. In pochissimi anni si è passati da esportazioni di prodotti a prezzi stracciati e scarsa tecnologia all'invasione di prodotti cinesi di tutti i mercati del mondo di ogni genere di settore, sostenuta da una qualità accettabile e da bassissimi costi di produzione. Quest'evoluzione è stata resa possibile dalla presenza di una manodopera dotata di una discreta istruzione e,

in misura crescente, di buone capacità tecniche. Si è così determinato, a partire dal 2003, un attivo di enormi proporzioni nella bilancia dei pagamenti correnti, del tutto atipico per un paese in crescita (cfr. capitolo 1, par. 2).

Una specificità cinese è stata l'istituzione di una serie di «zone industriali speciali», con condizioni di favore di tipo fiscale in grado di attirare investimenti esteri, localizzate soprattutto lungo la fascia costiera che va da Canton a Shanghai per una profondità di 300-400 chilometri, dove si è creata una base produttiva ampia e diversificata. La rigida divisione territoriale ha consentito di applicare le ricette di un capitalismo con pochissime regole, e di conservare, nell'insieme, una preponderante presenza pubblica e un'impronta fortemente dirigista. L'immigrazione interna ha determinato un'impressionante crescita demografica delle già grandi città di queste zone, ormai caratterizzate da un'estrema modernità di infrastrutture (cablatura, aeroporti all'avanguardia, treni ad alta velocità). Solo in tempi successivi i benefici delle zone industriali speciali vengono gradualmente estesi al resto del paese.

Per conseguenza, il settore industriale appare di dimensioni enormi: il 46,2 per cento del prodotto interno lordo, dopo la revisione statistica effettuata nel 2006 (cfr. tabella 2.4), contro il 15-25 per cento dei paesi avanzati, per cui è appropriata la definizione dell'economia cinese come «fabbrica del mondo»; così come relativamente grande appare l'agricoltura da cui deriva il 13,1 per cento del prodotto lordo, indizio dell'esistenza di un gigantesco serbatoio di manodopera (nell'ordine di mezzo miliardo di persone) a bassissima produttività dal quale la Cina potrà continuare ad attingere per decenni. Il settore dei servizi appare ancora asfittico, con un'incidenza molto inferiore alla metà del prodotto lordo, che rappresenta il livello «normale» a questo stadio della crescita secondo le tipologie note.

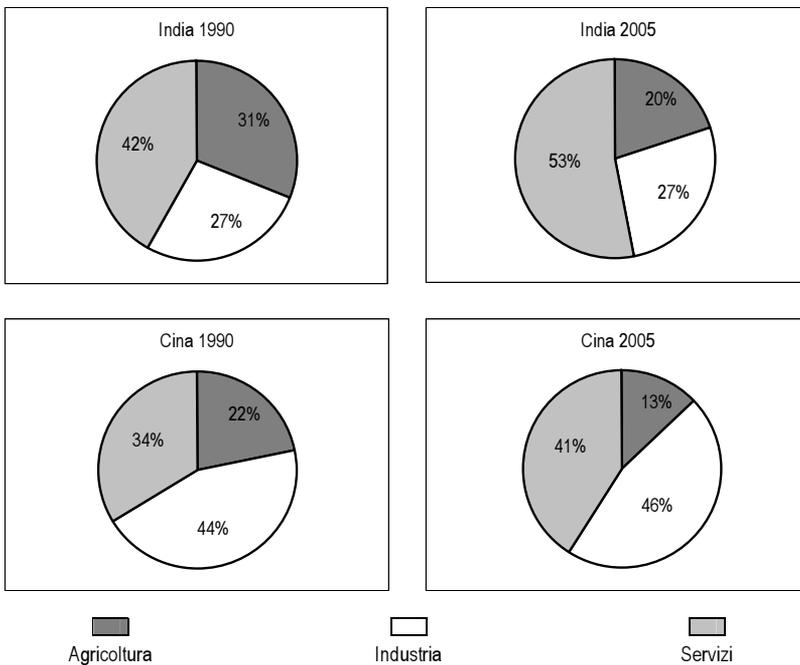
Tabella 2.4 – La revisione del Pil cinese del 2006 (valori percentuali)

Settore	Pre-revisione	Post-revisione
Agricoltura	15,2	13,1
Industria	52,9	46,2
Servizi	31,9	40,7
Totale	100,0	100,0

Fonte: elaborazione su dati ufficiali

Del tutto diverso appare il percorso indiano. Non solo l'India non ha «forzato» la propria industrializzazione, ma, come si può vedere dalla figura 2.5, sembra passare direttamente dall'agricoltura ai servizi: gli undici punti percentuali perduti dall'agricoltura nel periodo 1990-2005 sono stati tutti guadagnati dai servizi, mentre il peso dell'industria è rimasto quasi perfettamente invariato. In Cina, al contrario, l'agricoltura ha perduto, nello stesso periodo, circa nove punti percentuali, quasi tutti guadagnati dall'industria.

Figura 2.5 – Origine del Pil di India e Cina, anni 1990 e 2005 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati ufficiali

La crescita indiana dei servizi dipende ora soprattutto dal *software*, ossia dai prodotti immateriali per il settore elettronico, il che sembra consentire all'India di saltare la fase «pesante» dell'industrializzazione, un'impresa finora ritenuta impossibile; dipende anche dall'*outsourcing*, ossia dalla possibilità di inserirsi direttamente nei circuiti produttivi avanzati fornendo lavoro per attività immateriali, a cominciare dai *call centers*, grazie anche alla diffusa conoscenza della lingua inglese e a un livello di istruzio-

ne terziaria, ancora oggi collegato operativamente con le università inglesi e americane, di qualità paragonabile a quella anglosassone; e dal cinema, in quanto l'India è il paese che produce il maggior numero di opere cinematografiche al mondo. Per conseguenza, l'India vive in maniera attenuata la tendenza all'emigrazione verso le metropoli e non ha dato origine a gigantesche concentrazioni industriali del tipo di quelle cinesi.

Imprese come Tata Consultancy Services (oltre 80.000 dipendenti), Wipro (53.000 dipendenti) e Infosys (quotata al Nasdaq americano, con fatturato pressoché totalmente costituito da esportazioni) sono leader mondiali del loro settore e non si limitano al semplice *outsourcing* legato alla vendita di servizi ripetitivi. Si propongono ai vertici del *software* come progettiste di nuove soluzioni, centrali per le imprese. L'India non appare quasi mai come paese venditore di prodotti a basso costo, ma piuttosto di prodotti immateriali avanzati di elevata qualità.

Alla «scommessa» indiana di un diverso sentiero di crescita si devono aggiungere quella brasiliana e quella russa, sulle quali non ci si può dilungare molto in questa sede anche perché sono ancora relativamente poco connotate. È sufficiente indicare che la Russia tende a valorizzare soprattutto le proprie risorse naturali e ne fa strumento a un tempo della propria politica estera e della propria affermazione sui mercati, sullo sfondo delle difficoltà energetiche del pianeta, e solo in via secondaria tende a ricostruire una grande base industriale, come ai tempi dell'Unione Sovietica. Evita quindi largamente le tentazioni di creare concentrazioni eccessive, tipiche del socialismo reale, e si proietta anch'essa verso servizi di tipo avanzato. Pure il Brasile mira a valorizzare le risorse naturali in un contesto maggiormente caratterizzato da forti industrie sia di base (acciaio) sia avanzate (aeronautica).

Cina e India verso il mercato con differente entusiasmo

Quale possibilità hanno le attuali politiche cinesi e indiane di rispondere alle aspettative di base? O non saranno forse quei governi travolti da un'ondata di scontento? Anche qui le vie divergono: quella cinese consiste di un'apertura assai cauta e di una modernizzazione dei propri mercati, in modo da creare, a Shanghai, Hong Kong e in parte a Pechino, centri sofisticati in grado sia di attirare capitali dall'estero sia di offrire possibilità di impiego al risparmio, anche piccolo, di oltre un miliardo e trecento milioni di cinesi. La tabella 2.5 mostra il percorso compiuto nel 2006 e agli inizi del 2007 sulla strada di una cauta privatizzazione-liberalizzazione che però lascia fermamente in mani pubbliche tutte le leve principali.

Tabella 2.5 – La cauta apertura-stabilizzazione dell'economia cinese, 2006-2007

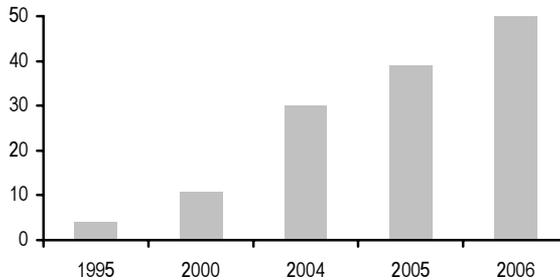
Gennaio 2006	<ul style="list-style-type: none"> • Nuove regole stabiliscono che gli operatori stranieri potranno acquistare in Borsa azioni di aziende cinesi.
Aprile	<ul style="list-style-type: none"> • Liberalizzato l'acquisto di titoli esteri. • La Bank of China ritocca il tasso di riferimento per raffreddare la crescita.
Maggio	<ul style="list-style-type: none"> • Offerto in Borsa a Hong Kong il 10,5 per cento del capitale di Bank of China. Incasso record di 9,7 miliardi di dollari.
Luglio	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentata dall'8 all'8,5 per cento la riserva obbligatoria delle banche.
Novembre	<ul style="list-style-type: none"> • Ulteriore aumento – dall'8,5 al 9 per cento – della riserva obbligatoria delle banche. • Con l'acquisto da parte dell'americana Citibank di una banca nella provincia del Guang Dong si apre agli stranieri la possibilità di entrare nel mondo bancario cinese.
Dicembre	<ul style="list-style-type: none"> • Viene concesso agli stranieri di aprire sportelli bancari in ogni parte del paese.
Gennaio 2007	<ul style="list-style-type: none"> • Offerta in Borsa a Shanghai l'assicurazione China Life, che alle prime quotazioni raddoppia il proprio valore a 140 miliardi di dollari.

Prosegue parallelamente il risanamento di un sistema bancario assai debole e, attraverso l'aumento della riserva obbligatoria e un lievissimo incremento del cambio dello yuan, si cerca di preparare la Cina al futuro di grande (massima?) potenza economica mondiale.

Per la sua forte connotazione industriale, forse più di ogni altro paese al mondo la Cina ha bisogno di un flusso stabile, e a prezzi certi, di materie prime. La scelta strategica di Pechino è stata quella di procurarsele mediante accordi bilaterali con i paesi sudamericani e soprattutto africani. Forti di un passato non colonialista, i cinesi offrono la non ingerenza negli affari interni (assai gradita alle *élites* locali che risentono, soprattutto nell'area francofona, delle pesanti intromissioni europee) e la costruzione «chiavi in mano» di infrastrutture importanti, come linee ferroviarie, strade, nuovi centri e quartieri urbani, interamente realizzati da cinesi. Richiedono contratti di fornitura di lungo periodo e talvolta la presenza di tecnici e società cinesi nel processo di estrazione-lavorazione iniziale delle materie prime.

Nel 2006-2007, questa politica cinese si è dipanata in tutta la sua ampiezza nei confronti dell'Africa, le cui esportazioni verso la Cina avevano già, del resto, messo in luce un incremento considerevole (figura 2.6).

Figura 2.6 – Interscambio tra la Cina e l'Africa (in miliardi di dollari)



Fonte: dati ufficiali

L'azione diplomatico-strategica si è articolata su tre viaggi africani, con personaggi di importanza crescente: quello del ministro degli Esteri Li Xiaoxing in gennaio, quello del primo ministro Wen Jiabao in giugno (durante il quale con il solo Sudafrica vennero stipulati ben 13 accordi) e infine quello del presidente Hu Jintao nel gennaio-febbraio 2007, che toccò otto paesi e portò alla firma di una nuova pioggia di accordi. Non va poi trascurato il vertice sino-africano del 4-5 novembre 2006 con 48 paesi africani, tutti rappresentati a livello di capi di stato e di governo.

I risultati cominciano a vedersi nelle piccole cose come nelle grandi. Tanto per fare l'esempio della Nigeria, nel novembre 2006 venne istituito il primo collegamento aereo, tre volte la settimana, tra Pechino e Lagos; venne stipulato un accordo per la costruzione di una linea ferroviaria, con impegno finanziario cinese di 8,3 miliardi di dollari; un altro accordo prevede l'invio in Nigeria di 400 esperti in agricoltura nel settore della coltivazione del bambù.

L'integrazione del Sud del mondo, della quale si è parlato a lungo, comincia così a prender forma.

Del tutto diversa è la posizione indiana. L'India democratica è andata verso il mercato con minor entusiasmo della Cina socialista; siccome la sua economia, meno legata all'industria, è molto più protetta nelle attività tradizionali ma appare aperta e moderna in quelle avanzate, l'India ha meno bisogno della Cina di approvvigionarsi di materie prime. Gioca a favore dell'India l'eredità britannica, che comprende, tra l'altro, codici e pratiche commerciali moderni. Per questo è stato possibile a due grandi imprese siderurgiche indiane, Tata e Mittal (cfr. par. 2.3), di compiere nel 2006-2007 due acquisizioni sovranazionali (dell'inglese Corus e della franco-ispano-lussemburghese Arcelor) che hanno cambiato la faccia della siderurgia mondiale; parallelamente, nel febbraio 2007 la società in-

diana Hindalco si è accordata per acquistare la società canadese Novelis dando così origine alla prima impresa mondiale dei laminati di alluminio; e tali mutamenti in settori tradizionali si accompagnano a quelli analoghi già impressi dall'India all'avanzatissima industria del *software*.

2.5. Il mercato? Non gode di ottima salute

Nella frammentazione di modelli di crescita economica e di rapporti stato-mercato, illustrati nei paragrafi precedenti, sarebbe illusorio pensare che «il mercato» rimanga inalterato, quasi si trattasse di un'entità astratta e non invece di un meccanismo economico-sociale a profilo variabile che risente fortemente delle configurazioni delle società nelle quali è immerso. Negli ultimi anni, e particolarmente nel 2006 e nei primi mesi del 2007, si è osservata, infatti, una doppia erosione del mercato tradizionale: «dal basso», con l'estensione dell'area del «non mercato», e «dall'alto», con il rapidissimo diffondersi di procedure e tipologie di operatori in netto contrasto con il modello classico di un mercato trasparente, basato, tra l'altro, sulla massima e istantanea diffusione di informazioni. Si può inoltre constatare un'evoluzione interna ai mercati finanziari, anch'essa nel senso di una minore apertura e di una minore trasparenza.

L'estensione dell'area del «non mercato»

Due comparti dell'area del «non mercato» appaiono in forte estensione: il primo è quello tradizionale delle attività senza fini di lucro, le quali escano sempre più spesso dalle usuali nicchie del volontariato sociale. L'importanza di quest'area può essere ricavata da un'indagine Istat riferita al 2003: in quell'anno risultavano attive in Italia oltre 21.000 organizzazioni di volontariato e il loro numero era all'incirca raddoppiato rispetto alla prima rilevazione riferita al 1995¹⁸. Sempre nel 2003, le organizzazioni di volontariato impiegavano circa 12.000 dipendenti e 826.000 volontari ed erano attive soprattutto nel campo della sanità e dell'assistenza.

In questi settori tradizionali operava, però, solo il 55 per cento delle organizzazioni contro il 73 per cento del 1995; la crescita si era quindi concentrata su altri settori, soprattutto nelle attività rientranti sotto il titolo «ricreazione e cultura» nonché in quelle relative a protezione civile, istruzione, protezione dell'ambiente e tutela dei diritti. Un'espansione anche

maggiore in queste attività nuove si riscontra, da almeno un paio di decenni, negli altri paesi avanzati, con un' enfasi particolare, specie nei paesi anglosassoni, su associazioni di capitale senza fini di lucro (fondazioni) che finanziano un ventaglio di attività, anch'esse senza fini di lucro, dall'arte alla ricerca scientifica.

Tutto ciò dà origine a numerose tipologie di difficile classificazione, nelle quali i confini tra mercato e non mercato risultano assai più sfumati: quasi tutte le università private americane, ad esempio, sono rette da fondazioni e non hanno fini di lucro ma tendono a rispettare rigorosamente i vincoli di bilancio, come se dovessero rispondere a esigenti azionisti, e competono in maniera assai vivace per assicurarsi i migliori studenti e ricercatori. La competizione tra organizzazioni senza fini di lucro non viene misurata in termini di profitti ma con indicatori non monetari (nel caso in questione, dal numero dei laureati o delle ricerche scientifiche pubblicate).

Per quanto il volontariato rappresenti di regola un sostituto all'attività della pubblica amministrazione, specie in condizioni di tagli alla spesa pubblica, le organizzazioni senza fini di lucro hanno cominciato a espandersi in maniera apprezzabile anche in campi un tempo riservati alle attività a pagamento. Il veicolo principale di quest'espansione è rappresentato da Internet, che ha reso possibili forme un tempo impensabili di attività gratuite. Al di là del settore della musica riprodotta, che da molti anni patisce la concorrenza, più o meno legale a seconda dei sistemi giuridici, degli scambi liberi di musica su Internet, l'impatto più diretto è probabilmente sul settore delle enciclopedie a seguito della comparsa di Wikipedia, un'incredibile raccolta informatica di milioni di voci, compilate gratuitamente da centinaia di migliaia di persone, ormai ai primi posti tra i siti più visitati di Internet (vedi riquadro). Wikipedia rappresenta una sfida temibile alle enciclopedie tradizionali. La possibilità di «scaricare» gratuitamente da Internet notizie, orari ferroviari, listini azionari e mappe di città comporta inoltre ripercussioni negative sui fornitori a pagamento di questo genere di prodotti.

Il sorgere di mercati elettronici come eBay¹⁹ e di luoghi di scambio informatico di commenti e di informazioni come i *blogs* contribuisce poi a ridurre l'ambito di molti mercati tradizionali e comincia a incidere profondamente sulle abitudini di consumo e di impiego del tempo da parte delle famiglie. In queste attività il confine tra il lavoro e la ricreazione è sovente sottilissimo: le imprese, tanto per fare un esempio, invitano il pubblico a inventare slogan per campagne pubblicitarie (normalmente dietro compensi simbolici, o comunque ridottissimi) a scapito della normale attività dei professionisti del settore.

Questi nuovi interessi del pubblico esercitano anche una potente in-

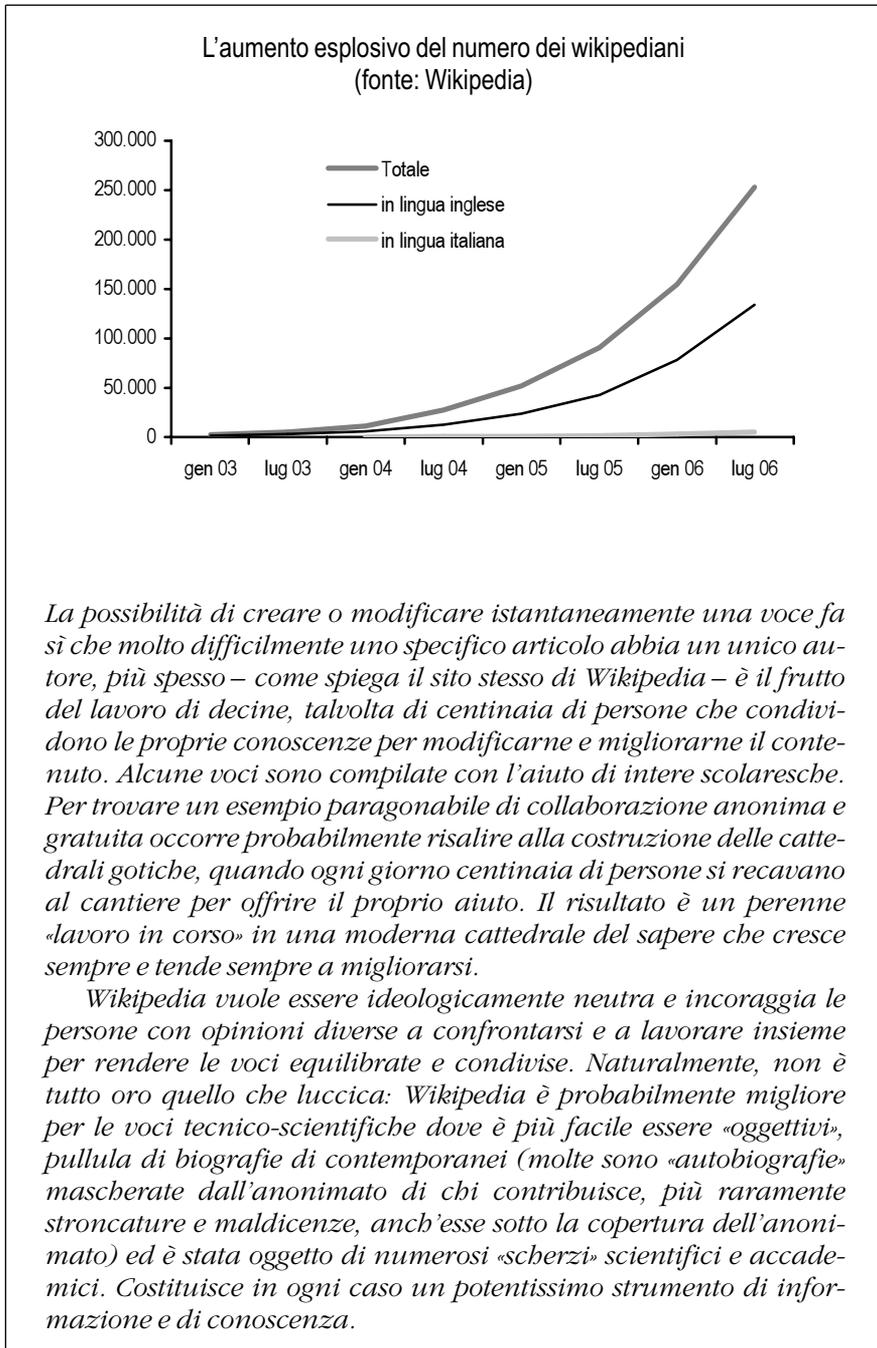
fluenza indiretta sui consumi in quanto, in luogo di attività a pagamento per riempire il tempo libero, emerge il cosiddetto *social networking*. Gli esploratori della «rete» sono sempre meno navigatori solitari e nel corso della loro navigazione ricercano e incontrano altri navigatori. Si formano così aggregazioni attorno a interessi generali e specifici; basti pensare che gli utenti di My Space, un sito americano di grande successo, dedito ai contatti personali, sono oltre cento milioni e a metà 2006 crescevano al ritmo di 230.000 al giorno²⁰.

Colpite dalla possibilità di scambi elettronici diretti tra produttori e consumatori sono molte categorie di intermediari. Si pensi, ad esempio, alle agenzie di viaggio che devono affrontare la sfida rappresentata dal collegamento diretto tra le imprese che producono servizi di trasporto o servizi turistici e il pubblico; a più lungo termine è iniziata una sfida di ben altre dimensioni fra i tradizionali apparati distributivi, come le catene dei supermercati, e le vendite elettroniche.

Wikipedia, la straordinaria enciclopedia «polinesiana»

In polinesiano «wiki» significa «veloce» e di qui prende origine il più straordinario esempio di creazione collettiva, un'enciclopedia «spontanea» dei tempi moderni. È dovuta per intero a contributi volontari e totalmente gratuiti del pubblico che è invitato a correggere, integrare, arricchire, modificare istantaneamente qualsiasi voce. Chi lo fa regolarmente può diventare un «wikipediano», membro di una «tribù» di oltre 250.000 esperti nelle più varie materie in crescita esponenziale (cfr. figura). Non esiste quindi un controllo preventivo sui testi, bensì rapidissimi controlli successivi con l'obiettivo di dare spazio a tutti i punti di vista purché chiaramente identificati e argomentati. Viene usata ampiamente la tecnica del rimando (link) che consente talora aggiornamenti istantanei.

A metà marzo 2007 erano consultabili direttamente, istantaneamente, e naturalmente in maniera gratuita, oltre 250 differenti edizioni di Wikipedia, in altrettante lingue o idiomi, compresa una in latino (oltre 12.000 voci), e molte in dialetti italiani tra cui il lombardo (oltre 16.000 voci), il piemontese (5.000 voci), il sardo (206 voci). L'edizione inglese di Wikipedia aveva superato 1.700.000 voci; quella italiana si aggirava su 275.000 voci, quelle francese, spagnola e tedesca avevano rispettivamente superato le 460.000, 210.000 e 560.000. L'edizione cinese superava le 110.000 voci.



Si accorcia così in maniera sensibile la catena distributiva, e gli effetti sulla tradizionale struttura economico-sociale – che contava sul settore distributivo quale fornitore di occupazione flessibile a una parte rilevante della popolazione – sono oggi difficili da valutare ma potrebbero sicuramente risultare ingenti. In ogni caso, il ridisegno e una certa contrazione dell'area del mercato appaiono largamente probabili anche nella distribuzione. La scommessa di una diffusione massiccia delle vendite elettroniche, perduta dalle imprese dell'*e-commerce* nella seconda metà degli anni Novanta – tanto da essere all'origine della caduta di Borsa del 2000-2001 – per un'errata valutazione della capacità di adattamento del pubblico al nuovo mezzo, ha probabilità di successo molto maggiori una decina di anni più tardi.

Le ambiguità del private equity

All'«erosione dal basso» del tradizionale sistema di mercato si sta aggiungendo l'«erosione dall'alto»: il numero delle imprese le cui azioni vengono scambiate nelle Borse di tutto il mondo cresce assai più lentamente del passato o addirittura non cresce più e potrebbe presto risultare in forte contrazione su alcuni dei mercati più importanti. La causa va ricercata nella crescente attività del *private equity*, ossia di società finanziarie o fondi di investimento «chiusi» i quali raccolgono capitali privatamente – cioè senza passare dal mercato – e li utilizzano, tra l'altro, per varie forme di investimento in società quotate, spesso di rilevanti dimensioni, per toglierle dai listini. La più importante è il *buyout*, in cui una società viene acquisita con l'appoggio dei suoi stessi dirigenti. Spesso le società così acquisite vengono ristrutturare con la vendita di numerosi rami di attività ritenuti secondari, con l'obiettivo principale di realizzare profitti molto cospicui in un'ottica di medio periodo.

Non vi è nulla di veramente nuovo in tutto ciò: i *raiders* che misero in crisi i gruppi tradizionali del capitalismo americano negli anni Ottanta operavano in maniera analoga. Numerosi sostenitori del mercato ritengono essenziale l'azione del *private equity* in quanto queste organizzazioni sono capaci di sopportare un livello di rischio per il quale il tradizionale mercato azionario, volubile e troppo legato al breve periodo, non è attrezzato. Anch'essi però riconoscono la possibilità e l'esistenza di abusi, nel caso del *buyout* spesso legati alle informazioni privilegiate di cui dispongono i dirigenti che partecipano all'operazione. Esse consentono, tra l'altro, di formulare l'offerta di acquisto nel momento in cui il mercato maggiormente sottovaluta l'impresa²¹.

Si può peraltro ragionevolmente obiettare che queste operazioni rendendo assai più difficile (e costosa) la trasparenza dei mercati, riducono l'ambi-

to di scelta degli investitori normali, creano di fatto due categorie di operatori, quelli che agiscono attraverso simili fondi, che possono usufruire di maggiori conoscenze e minori restrizioni, ottenendo profitti più elevati, e gli altri ai quali è impossibile l'accesso ad attività presumibilmente molto redditizie (benché spesso gli alti rendimenti siano più sperati che realizzati). Chi è favorevole al mercato come organizzazione essenzialmente chiara, trasparente e «democratica» non può non vedere in queste attività di *private equity* un'azione oscura, opaca e autoritaria. Chi poi concepisce l'impresa come un bene comune al quale hanno un interesse legittimo anche i dipendenti, le comunità locali e, al limite, l'intero paese in cui principalmente opera un'impresa, è ancora più negativo nella valutazione di queste attività, non a caso talora chiamate in Germania e in Francia «fondi avvoltoio» (cfr. par. 2.3) in quanto, come gli avvoltoi, attaccherebbero le imprese malate con l'obiettivo di spolparle e di ingoiarne le parti «commestibili» gettando le ossa.

Se questi fondi fossero relativamente secondari, sarebbe più facile spiegarne l'esistenza con l'assunzione da parte loro di rischi eccezionali. Il 2006, però, ha visto un'impressionante crescita del loro numero e della loro potenza finanziaria. La società finanziaria Morgan Stanley ha calcolato che negli Stati Uniti il settore sia formato da 2.700 fondi, contro una ventina negli anni Ottanta, con una capacità di spesa complessiva pari a ben 2.500 miliardi di dollari²². Sempre nel 2006, le operazioni di *private equity* hanno contribuito per il 27 per cento al totale delle acquisizioni e fusioni di società negli Stati Uniti e per il 18 per cento a quelle mondiali, in crescita piuttosto uniforme dall'8 per cento del 2002. La tendenza è proseguita nel 2007 e la tabella 2.6 riporta alcune tra le più importanti operazioni del settore.

Dalla tabella 2.6 è possibile trarre due osservazioni principali. La prima è la notorietà relativamente scarsa dei gruppi di *private equity*; ad eccezione di KKR – un *raider* degli anni Ottanta venuto alla ribalta per la sua acquisizione del gigante dolciario Nabisco – sono tutti «nomi nuovi» che non amano particolarmente la pubblicità. Merrill Lynch e Goldman Sachs sono notissime per la loro generale attività finanziaria, non per questo ramo specifico.

Anche le imprese acquisite sono generalmente di non primaria notorietà – ed è questa la seconda osservazione – ma di indubbio peso economico. Equity Office Properties Trust è il maggior proprietario di immobili destinati a uffici degli Stati Uniti, TXU la maggiore impresa energetica del Texas, Kinder Morgan è una delle più grandi imprese energetiche americane; Albertson's è una catena di oltre tremila drogherie e farmacie, mentre Harrah's Entertainment controlla alberghi, case da gioco e campi da golf e la Hospital Corporation of America è il principale gruppo ospedaliero privato al mondo. Titoli importanti vengono eliminati dal listino e l'acqua in cui nuota la Borsa scende di livello.

Tabella 2.6 – I maggiori fondi di *private equity*...
(risorse disponibili in miliardi di dollari – stima *Fortune* 2006)

The Blackstone Group	23,0	Providence Equity Partners	11,0
KKR	21,6	Apollo Advisors	10,1
The Carlyle Group	18,3	Warburg Pincus	9,2
Texas Pacific Group	15,2	Cerberus	8,0
Bain Capital	13,0	Thomas H. Lee	7,0

... e alcune grandi acquisizioni del 2006-2007

Acquirenti	Società acquisita	Ammontare dell'operazione*
KKR + Texas Pacific Group	TXU (Texas Utilities)	45,0
Blackstone	Equity Office Properties Trust	38,9
Bain + KKR + Merrill Lynch	Hospital Corporation of America	32,7
Apollo + Texas Pacific Group	Harrah's Entertainment	27,4
Bain + Thomas H. Lee	Clear Channel Communications	25,7
Carlyle + Riverstone + Goldman Sachs	Kinder Morgan	21,6
Blackstone + Carlyle + altri	Freescale Semiconductor	17,6
Cerberus	Albertson's	17,4

* In miliardi di dollari. L'ammontare comprende i debiti che l'acquirente si è assunto.
Fonte: *Il Sole 24 Ore*, 27 gennaio 2007

L'erosione del mercato dall'interno e le cadute di Borsa del marzo 2007

Oltre alle erosioni esterne, dall'alto e dal basso, il mercato è soggetto a pericoli interni. Lo si è visto chiaramente a fine febbraio 2007 e nelle prime tre settimane di marzo, quando emerse negli Stati Uniti un'insospettata debolezza nel settore dei mutui, in particolare dei mutui *subprime*. Questo termine americano, che ricorda vagamente il nome di un farmaco, indica in realtà un virus potentissimo che si è abbattuto inaspettatamente su Wall Street con conseguenze preoccupanti per l'assetto generale del sistema finanziario mondiale. Nel gergo bancario americano, sono chiamati *subprime* (cioè, di serie B) i mutui per l'acquisto di un'abitazione concessi a beneficiari con precedenti crediti non eccellenti: a persone, cioè, con un passato di pagamenti ritardati o non eseguiti o semplicemente con un reddito troppo basso per dare sicurezza sulla restituzione; sono tutte categorie che presentano quindi un livello di rischio più elevato del normale.

Il numero di mutui *subprime* non onorati dai debitori è aumentato improvvisamente e viene valutato in oltre due milioni il numero delle famiglie americane, generalmente di modeste condizioni economiche, che, siccome non ce la fanno con le rate, rischiano di perdere la casa in un paese dove lo sfratto viene eseguito senza tanti complimenti. Nel clima di grande asprezza sociale dell'America attuale, questo non sarebbe considerato un gran male, ma i mancati pagamenti rischiano di mandare in dissesto le società finanziarie erogatrici di mutui, spesso collegate a banche, che a loro volta ne sarebbero duramente colpite. Il loro dissesto potrebbe così riflettersi sulla stabilità dell'intero sistema creditizio. È questa la prospettiva che ha fatto tremare Wall Street, e che, nel marzo 2007, ha annullato in un paio di settimane i rialzi di sei mesi e posto un grande punto interrogativo sulle previsioni rassicuranti di un 2007 di tranquilla crescita dei listini azionari.

Ma perché mai i finanziari americani sono andati a prestare consistenti quantità di denaro a persone che non avevano tutti i requisiti per essere buoni debitori, puntuali nel rimborso delle rate? I motivi sono due. Il primo dipende dalle condizioni del mercato edilizio: quando questi prestiti sono stati concessi, il prezzo delle case saliva allegramente e il mutuante poteva ragionevolmente pensare che, se il mutuatario non avesse pagato, si sarebbe preso la casa e l'avrebbe subito rivenduta con profitto. Il secondo dipende dalle condizioni dei mutuatari: come già ricordato (par. 2.1, figura 2.1), dietro la smagliante facciata di un'America in buona salute economica, una quota importante del reddito si è spostata verso i profitti, il potere d'acquisto di molti salari si è ridotto ed è aumentato il numero delle famiglie in difficoltà finanziaria.

Per correre ai ripari, le istituzioni finanziarie potrebbero farsi del male con le loro stesse mani e farne all'intero sistema: esercitando infatti una maggiore cautela nella concessione dei mutui contribuiscono all'indebolimento della domanda di nuove abitazioni, mentre mettendo sul mercato le abitazioni degli sfrattati fanno aumentare l'offerta. Minore domanda e maggiore offerta amplificano sia la tendenza alla discesa dei prezzi degli immobili sia le perdite di chi deve rifarsi di crediti non pagati vendendo le case dei debitori morosi.

Non si può liquidare come semplice fantasticheria la prospettiva di un forte e repentino rallentamento del motore americano, che si rifletterebbe in maniera pesantemente negativa sull'intera espansione economica mondiale. Tale prospettiva è tecnicamente possibile, ma richiederebbe una serie considerevole di errori da parte delle autorità monetarie. La paura diffusasi nelle Borse nel marzo 2007 presenta quindi le caratteristiche di uno sgomento irrazionale, così come era stata irrazionale l'esuberanza borsistica degli anni d'oro del boom americano, con l'unica diffe-

renza di una minore durata, se veramente la seconda parte dell'anno confermerà il rapidissimo riassorbimento della «correzione» di marzo.

¹ Il Federal Reserve System è articolato in 12 distretti federali, un consiglio di amministrazione (7 membri nominati dal Presidente e confermati dal Senato) e il Federal Open Market Committee (Fomc) al quale compete il governo dei tassi. Il governatore è dotato di poteri speciali per fissare in emergenza i tassi dei *federal funds* senza convocare il Fomc. Greenspan usò tali poteri nel gennaio 2001 dando inizio alla discesa dei tassi.

² Un addetto stampa della Casa Bianca dichiarò una volta: «Non sappiamo mai in anticipo quale sarà il contenuto dei discorsi del signor Greenspan; in effetti, qualche volta non lo sappiamo bene neanche dopo che ha parlato». Cfr. Deaglio, Mario, *A quando la ripresa? Quarto rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 1999, p. 51.

³ «Official projections suggest that the unified budget deficit may stabilize or moderate further over the next few years. Unfortunately, we are experiencing what seems likely to be the calm before the storm». Cfr. Bernanke, Ben, *Long-term fiscal challenges facing the United States*, Testimony before the Committee on the Budget, US Senate, 18 gennaio 2007.

⁴ Cfr. Bernanke, Ben, *The level and distribution of economic well-being*, Remarks before the Greater Omaha Chamber of Commerce, Omaha, 6 febbraio 2007.

⁵ Cfr. anche Greenhouse, Stephen e Leonhart, David, «Real wages fail to match a rise in productivity», *The New York Times*, 28 agosto 2006.

⁶ All'annuale convegno dei banchieri centrali a Jackson Hole, nell'agosto 2005, Greenspan ruppe il tradizionale riserbo e dipinse un quadro problematico e arduo per i successivi diciotto anni. Cfr. Deaglio, Mario, Frankel, Giorgio S., Monateri, Pier Giuseppe e Caffarena, Anna, *Tornare a crescere. Undicesimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2006, pp. 6-7.

⁷ Nessun metodo di valutazione è neutrale, e tutti, consciamente o inconsciamente, poggiano su premesse filosofiche. La revisione della contabilità nazionale degli Stati Uniti, operata nel 1996 da una Commissione presieduta dal professor Michael Boskin dell'Università di Stanford, tendeva di fatto a misurare la produzione in maniera del tutto indipendente dal lavoro che vi partecipa; operazioni automatizzate (il «fai da te» alla pompa del carburante, il prelievo mediante bancomat) contribuiscono alla valutazione della produzione ma non creano occupazione; di qui l'importanza dei mutamenti qualitativi, una generale rivalutazione delle tendenze storiche della produzione, una valutazione ottimistica di se stessi da parte degli Stati Uniti. L'Europa non ha mai avuto un Boskin e ha di se stessa una valutazione assai meno ottimistica.

⁸ Un altro elemento distorsivo è rappresentato dall'occupazione, in quanto negli studi americani si tiene conto molto spesso della sola occupazione dipendente non agricola; se si utilizza il più ampio concetto di occupazione delle statistiche Ocse, i differenziali si riducono.

⁹ Daly, Kevin, «Has Euroland Performed *That Badly?*», *The Business Economist*, 35, 2004, n. 1, pp. 17-31.

¹⁰ Cfr. Blanchard, Olivier, *The Economic Future of Europe*, NBER Working Paper

10310, 2004. Cfr. Majocchi, Alberto, «Un'agenda per il rilancio della crescita in Europa», *Global Competition*, febbraio 2007, n. 8, pp. 11-17.

¹¹ Occorre a questo punto sgombrare il campo da due «non modelli». Il primo è quello spagnolo. La forte crescita della Spagna appare dovuta a fattori esclusivamente nazionali e legata al recupero post-franchista. Le imprese spagnole e la diplomazia spagnola in Europa mostrano entrambe grande aggressività, senza avere però finora offerto un vero contributo da condividere con il resto dell'Europa. Il secondo «non modello» è quello italiano, da non imitare a causa dei suoi non entusiasmanti risultati recenti, al quale è dedicato il capitolo 6.

¹² Con la riforma del 1995, l'Italia ha fatto qualcosa di analogo ma in tempi estremamente lunghi. Ha, inoltre, rimesso in discussione tale riforma con il mancato aggiornamento dei coefficienti nel 2005.

¹³ Da Empoli, Giuliano, «L'alchimia scandinava», *Il Sole 24 Ore*, 13 gennaio 2006.

¹⁴ Bastasin, Carlo, «Germania, l'economia trascina la politica», *La Stampa*, 15 gennaio 2007. Dello stesso autore si veda anche «Destra e sinistra alla prova della Grande Coalizione», *Il Mulino*, 2006, n. 3, pp. 537-549.

¹⁵ Cfr. il saggio di Bernard Carayon, deputato di maggioranza: *À armes égales*, Rapporto al Primo ministro, settembre 2006, reperibile sul sito de *La documentation française*.

¹⁶ Non si può escludere che Mittal abbia fornito garanzie circa occupazione e piani di investimento.

¹⁷ Shaw, George Bernard, *The Apple Cart: A Political Extravaganza*, 1929.

¹⁸ Il raddoppio è al netto dell'iscrizione di associazioni preesistenti e in precedenza non rilevate. Cfr. Istat, *Statistiche in breve – Le organizzazioni di volontariato in Italia – Anno 2003*, 14 ottobre 2005.

¹⁹ Cfr. Deaglio Mario, Frankel, Giorgio S., Monateri, Pier Giuseppe e Caffarena, Anna, *Tornare a crescere. Undicesimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2006, pp. 45-47.

²⁰ Cfr. Sellers, Patricia, «MySpace Cowboys», *CNN*, 24 agosto 2006.

²¹ Cfr. Zingales, Luigi, «Quei fondi rischiosi ma utili», *Il Sole 24 Ore*, 25 febbraio 2007.

²² Cfr. Platero, Mario, «Il private equity mette in riga Wall Street», *Il Sole 24 Ore*, 21 gennaio 2007.



3. Il Medio Oriente, il petrolio e il potere globale

Giorgio S. Frankel

3.1. Quanti minuti a mezzanotte?

Il mondo è sempre più in pericolo

Il 17 gennaio 2007, a Londra, alle 14,30 locali, presso la Royal Society, e in simultanea all'American Association for the Advancement of Science, a Washington, ove erano le 9,30 del mattino, si è svolto un importante «evento» per i media, nient'affatto festoso, al quale hanno partecipato, tra gli altri, eminenti scienziati europei e americani. È stata un'iniziativa del *Bulletin of the Atomic Scientists*, un periodico di fama mondiale fondato nel 1945, dopo Hiroshima e Nagasaki, da alcuni scienziati dell'Università di Chicago che avevano lavorato per il Progetto Manhattan ed erano preoccupati per il pericolo di future guerre nucleari. Sulle copertine del Bollettino figura un orologio che segna i minuti che mancano alle 12,00: è il *Doomsday Clock*, l'Orologio del Giorno del Giudizio, e le 12,00 sono in realtà le 24,00, cioè la mezzanotte, che qui simboleggia la fine della civiltà umana. I minuti alla mezzanotte indicano la gravità della situazione mondiale e i rischi di catastrofe. L'Orologio è stato concepito nel 1947, e all'inizio segnava sette minuti alla mezzanotte: da allora, fino al 2002, la lancetta dei minuti è stata spostata in avanti o indietro, a seconda dello stato del mondo, in diciassette occasioni: ha rasentato la mezzanotte nel 1953 (meno due minuti!), se ne è allontanata fino a «meno 17» nel 1991, dov'è rimasta pochi anni per poi tornare gradualmente, nel 2002, agli iniziali «meno sette». Infine, con l'evento in simultanea a Londra e a Washington, l'Orologio è stato regolato per la diciottesima volta e portato a soli cinque minuti alla mezzanotte. A convincere gli scienziati del *Bulletin* a spostare ancora in avanti la lancetta dei minuti è stata una serie di nuovi

rischi connessi sia alle armi nucleari (e non solo per l'ipotetica bomba dell'Iran) sia ai mutamenti climatici, che messi assieme indicano una chiara minaccia di distruzione del mondo¹.

Lasciamo qui il *Bulletin* e le sue argomentazioni, ma i cinque minuti alla mezzanotte del *Doomsday Clock* restano come introduzione e sfondo a queste brevi analisi di alcuni aspetti della politica globale.

Verso la «lunga guerra»

Il mondo sembra aver ormai preso il cammino, che presto potrebbe diventare quasi irreversibile, di un conflitto di lungo termine per la supremazia globale e il controllo delle risorse, e in particolare degli idrocarburi. I principali «attori» saranno gli Stati Uniti, la Cina, la Russia e l'Europa, che forse avrà un ruolo meno attivo. Le modalità, le regole e le strategie di questo nuovo conflitto sono probabilmente ancora in gran parte da determinare. I quattro, tra l'altro, hanno tra loro, sia pure in vario grado, fitti legami di interdipendenza economica e politica.

Questa lunga guerra è peraltro già iniziata nel Medio Oriente/Golfo Persico, principale centro petrolifero del mondo, con le campagne d'Afghanistan e d'Iraq e con la successiva *escalation* delle pressioni politico-militari sull'Iran. La possibile «linea del fronte» si sposterà verso l'Asia centrale e il Caucaso, «nuova frontiera» del petrolio, dove si incontrano (e scontrano) diverse sfere di influenza e di interessi strategici ed energetici: russa, cinese, in parte indiana, e americana (o «occidentale»). Un nuovo, importante teatro strategico, soprattutto per la competizione tra Stati Uniti e Cina, è ora anche l'Africa, in pieno boom del petrolio².

Uno scenario abbastanza realistico è quello di una sorta di «guerra fredda» che si dipanerà lentamente, con complesse manovre strategiche, varie guerre locali (che però sembreranno fortuite e dovute ai motivi più disparati) e anche eventuali crisi e confronti diretti tra i grandi contendenti. Non è probabile che il modello storico della Guerra fredda si ripeta meccanicamente con due blocchi contrapposti, cioè Stati Uniti ed Europa contro Russia e Cina. Vi sarà invece una situazione più fluida e cangiante. A differenza dell'era della Guerra fredda, non esistono oggi adeguati strumenti, consuetudini, e anche valori di cultura politica che favoriscano e sostengano la cooperazione e il dialogo tra le potenze. Neanche a livello di opinione pubblica c'è l'aspettativa (forse un poco *naïve*, ma assai fervida ai tempi del confronto-e-distensione tra Stati Uniti e Unione Sovietica) che le maggiori potenze possano e debbano risolvere assieme i grandi problemi del mondo. Tuttavia, non bisogna pensare a una situazione caotica di guerra di tutti contro tutti. Europa, Russia e Cina, ad esempio,

non sembrano in realtà divise da gravi situazioni conflittuali. I principali problemi potrebbero riguardare i contrasti tra gli Stati Uniti e ciascuna delle altre tre potenze. Anzi, a lunga scadenza, si può anche pensare a uno scenario in cui l'Europa, o parte di essa, la Russia e la Cina consolidino la loro cooperazione economica ed energetica ponendo le basi di una futura Eurasia.

Nel corso di questo nuovo conflitto, qualche paese potrebbe scomparire e frammentarsi, come sta accadendo per l'Iraq. Alcune aree, come il Medio Oriente, potrebbero «spegnersi» politicamente.

All'inizio si è parlato, negli Stati Uniti, di «guerra globale al terrorismo», e la guerra in Afghanistan era una conseguenza dell'11 settembre. L'altra denominazione di successo, anch'essa coniata negli Stati Uniti, è stata quella di «scontro di civiltà», che chiaramente preannunciava una terribile conflagrazione tra le potenze occidentali e il mondo islamico, e per questo andava usata con precauzione. Più recentemente, gli strateghi americani hanno cominciato a introdurre una nuova dizione, molto più semplice: la «lunga guerra». Essa ha il vantaggio di essere piuttosto elastica e adattabile a varie circostanze in quanto non dice contro chi e perché quella guerra sarà combattuta, ma al tempo stesso prepara il pubblico (americano) a una situazione di continuo conflitto che può durare venti, trent'anni e forse più.

Per la potenza e la sicurezza

Tra Stati Uniti, Europa, Russia e Cina non vi è una contrapposizione di modelli ideologici, come lo scontro democrazia-comunismo ai tempi della Guerra fredda. Per determinate situazioni, si continuerà a parlare, negli Stati Uniti o in Europa, della «minaccia del fondamentalismo islamico», e lo stesso faranno Russia e Cina per giustificare repressioni interne, per esempio in Cecenia (Russia) o nel Sinkiang (Cina). I neocon americani propongono il termine «islamo-fascismo», che però è solo un'invettiva senza alcun reale contenuto politico³. Ma anche qui sembra stia per affermarsi un'altra dizione e cioè la «lotta al fanatismo», di applicazione davvero universale perché, com'è noto, il nemico è sempre «fanatico». Infine, vi è un nuovo concetto, molto recente (e davvero sconcertante), che avrà forse grande successo nel contesto dell'incipiente «lunga guerra», soprattutto per il controllo del petrolio: quello di «petro-arroganza» o anche «petro-politica»⁴. Esso si riferisce a quei paesi (non occidentali) che, essendo importanti esportatori di idrocarburi (petrolio e gas naturale), tendono a condurre una politica estera più assertiva. L'accusa di «petro-arroganza» è diretta specialmente al Venezuela di Hugo Chávez per i suoi atteggiamenti

menti nei confronti degli Stati Uniti, o anche all'Iran di Mahmud Ahmedi-nejad e, infine, alla Russia di Vladimir Putin. Temi chiave della «lunga guerra» saranno la potenza e la sicurezza.

Delle quattro grandi potenze impegnate nella competizione globale, la Russia di Putin è l'unica a disporre di abbondanti risorse energetiche⁵. Essere un grande esportatore di petrolio e gas le consente di far sentire il proprio peso sulla scena internazionale. Grazie ai crescenti introiti petroliferi, il Cremlino può consolidare il proprio potere interno e finanziare il potenziamento e lo sviluppo della sua forza militare. La Russia sente che la propria sicurezza è minacciata dall'allargamento della Nato in Europa e dalla presenza americana nel Medio Oriente e in Asia centrale – che configurano un suo effettivo «accerchiamento» strategico. L'export di idrocarburi può rafforzare la Russia nei confronti della Cina e soprattutto dell'Europa. Per la Russia, la Cina può essere, a breve e medio termine, un importante alleato strategico per «contenere» gli Stati Uniti e creare, se possibile, una nuova grande coalizione con l'India e altri partner latino-americani e africani. Tuttavia, sul lungo termine, la Cina può essere un temibile rivale, forse meno forte sul piano militare ma assai più potente e sviluppato su quello economico e tecnologico, e con una presenza internazionale molto più estesa.

La Cina intende affermarsi come potenza economica a livello globale, e probabilmente non teme rivali. Un problema chiave della sua sicurezza strategica è quello degli approvvigionamenti di petrolio e gas naturale, potenzialmente vulnerabili. La dipendenza energetica mette a rischio il futuro status della Cina quale nuova superpotenza. Ciò spiega il suo attivismo su scala globale per acquisire rapidamente accessi diretti e relativamente sicuri a riserve di petrolio e gas. L'Europa può essere un rivale economico, ma più probabilmente è un partner; e comunque non un nemico strategico. La Russia è un partner economico (soprattutto per il petrolio) e strategico (verso il comune avversario americano), ma in futuro potrebbe diventare un rivale geopolitico. Probabilmente, la vera minaccia, per la Cina, viene dagli Stati Uniti. Primo, perché gli americani rafforzeranno il loro dispositivo militare nel Pacifico e nell'Oceano Indiano ponendo, tra l'altro, una potenziale minaccia navale ai collegamenti marittimi della Cina, compresi i rifornimenti di petrolio e gas naturale liquefatto. Secondo, perché gli Stati Uniti possono in vario modo minacciare i legami petroliferi della Cina con paesi produttori del Medio Oriente, dell'Africa e dell'America Latina. Terzo, perché l'economia cinese dipende troppo dall'export verso gli Stati Uniti, e gran parte del suo surplus finanziario è investito in titoli americani.

L'Europa si troverà a competere con gli Stati Uniti e la Cina, oltre che con altre economie asiatiche, per gli approvvigionamenti di petrolio e

gas. Sul piano geografico, ha il vantaggio di essere attorniata da grandi risorse: circa l'80 per cento delle riserve mondiali di idrocarburi è più o meno a ridosso dei suoi confini. Sul piano geopolitico, invece, l'Europa rischia di dipendere troppo dalle forniture russe, il che comporta una possibile vulnerabilità strategica. E le forniture dal Medio Oriente/Golfo Persico sono a rischio per la situazione di conflitto, mentre i paesi del Golfo sono sempre più interessati all'Asia. Un handicap dell'Europa rispetto agli Stati Uniti e alla Cina è di non avere un'adeguata capacità di proiezione strategica e neppure di poter condurre una politica estera in parte finalizzata alle esigenze energetiche. L'Europa, ad esempio, ha grandi difficoltà persino a proteggere la propria sicurezza, e non solo energetica, nel Mediterraneo. Il programma «EuroMed» di cooperazione e integrazione economica coi paesi del Mediterraneo sembra quasi arenato.

Gli Stati Uniti, infine, sono risolti a preservare la loro supremazia globale, sia militare sia economico-finanziaria; e a opporsi all'emergere di nuove potenze che possano in qualche modo sfidare tale supremazia. Il loro potere globale può essere espresso in questi termini, sia pure estremizzati: «Gli Stati Uniti importano beni e risorse, tra cui petrolio, ed esportano soprattutto carta stampata (dollari che vengono usati come moneta internazionale), «sicurezza» e modelli culturali»⁶. Il termine «export di sicurezza» è un eufemismo usato da alcuni strateghi americani per indicare la capacità degli Stati Uniti di intervenire militarmente in diverse parti del mondo. Per l'America, la principale minaccia alla propria supremazia globale può venire dall'Asia, e soprattutto dalla Cina. Gli Stati Uniti non possono accettare facilmente che l'Asia sia il prossimo centro di gravità dell'economia mondiale. La Russia, invece, non dovrebbe essere vista come una seria minaccia, anche se cerca di risollevarsi come potenza. Tuttavia, è possibile che gli Stati Uniti, dopo aver sconfitto e disarticolato l'Unione Sovietica, portandola allo sfacelo, non vogliano vederla rientrare come Russia sulla grande scena internazionale. L'Europa, infine, per quanto legata da una lunga alleanza, potrebbe essere un serio rivale. Gli Stati Uniti temono, notoriamente, la «fortezza Europa», cioè l'Europa unificata sul piano politico, economico e monetario. L'euro non può sostituire il dollaro come moneta internazionale (comunque, non a breve termine), ma può incrinare la supremazia. Così, è probabile che gli Stati Uniti proseguiranno nella loro politica di trascurare l'Unione Europea, trattare coi singoli paesi e stabilire rapporti speciali con alcuni di essi per favorire perenni divisioni tra gli europei. Non bisogna poi dimenticare che, all'inizio della «lunga guerra» post-11 settembre, i neocon manifestarono nei confronti dell'Europa, soprattutto quella «franco-tedesca», una grande ostilità ideologica, espressa in modo aspro, denigratorio e con accuse estreme.

Infine, il più grande pericolo strategico, per gli Stati Uniti, potrebbe essere la mitica Eurasia: una futura alleanza economica, con formidabili risvolti in termini di sicurezza, tra Europa, Russia, Cina e altri paesi asiatici, con la partecipazione anche di paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente, ovvero un'area sconfinata, senza soluzione di continuità territoriale dall'Atlantico al Pacifico, con economie nazionali tra loro in gran parte complementari, ricca di risorse, indipendente sul piano dell'energia e con enormi possibilità di crescita e di attrazione internazionale. L'iniziativa americana nel Medio Oriente, compreso l'Iran, e oltre, in Afghanistan e verso l'Asia centrale, può avere, tra i suoi obiettivi, anche quello di inserirsi come un cuneo strategico in questa ipotetica, futura Eurasia, e privarla altresì di alcune sue importanti «province».

Guerra e imbarbarimento delle società

Come avvenne con la Guerra fredda, anche la «lunga guerra», se ci sarà, filtrerà a poco a poco in ogni aspetto della vita delle nostre società, a volte in modo impercettibile, provocando, tra l'altro, un sottile, progressivo degrado della politica, dei diritti individuali e dei valori collettivi. Nei paesi occidentali, dopo cinque, sei anni di guerre post-11 settembre vi è ormai una crescente assuefazione e indifferenza dell'opinione pubblica alle guerre «lontane», alle vittime civili e alle distruzioni, insieme ad atteggiamenti sempre più brutali e disumanizzanti verso i popoli «avversari». Il pubblico è maggiormente disponibile ad accettare la propaganda e la disinformazione, e anche progressive limitazioni di alcuni suoi diritti. Eminentissimi intellettuali scrivono saggi per approvare le guerre come mezzo per dirimere le vertenze internazionali⁷, o per dire che le guerre civili sono strumento di pace⁸ (naturalmente in altri paesi!), o ancora per giustificare l'uso della tortura contro i «terroristi»⁹, specialmente se islamici, e il ricorso, sempre contro il «terrorismo», a punizioni collettive¹⁰. Il dibattito politico e culturale, pure tra intellettuali, sui problemi internazionali e sui grandi conflitti di oggi, sta degradando a monotone recitazioni di formule di propaganda e di insulti infamanti.

Tutto ciò può essere visto nel contesto di un possibile, più vasto processo di «imbarbarimento» culturale delle nostre società che si è poi manifestato nel *round* di guerre e violenze dell'inizio del XXI secolo. Il filosofo Giuliano Pontara, dell'Università di Stoccolma, nel suo libro *L'antibarbarie* ha individuato otto componenti di questa cultura violenta: 1) la visione del mondo come teatro di una spietata lotta per la supremazia; 2) il diritto assoluto del più forte; 3) lo svincolamento da ogni limite morale; 4) l'elitismo (diritto di dominio che una *élite* si attribuisce in quanto «su-

periore»); 5) il disprezzo per il debole; 6) la glorificazione della violenza; 7) il dovere assoluto di obbedienza; 8) il dogmatismo fanatico¹¹.

Un altro aspetto cruciale dell'incipiente «lunga guerra» è il ricorso sempre più frequente a forme di propaganda esasperata e a una manipolazione delle informazioni ormai sistematica e generalizzata¹². Basti pensare alla «guerra psicologica» che ha preceduto la guerra all'Iraq con dosi massicce di informazioni false. Una procedura simile è stata seguita anche per l'Iran, soprattutto dopo l'elezione del presidente Mahmoud Ahmédinejad.

Potenze in declino

I possibili scenari circa lo svolgimento della «lunga guerra» vanno oltre i limiti di questo capitolo. Tuttavia si possono proporre alcune annotazioni sulla potenza militare americana. Gli Stati Uniti godono di una schiacciante superiorità per la quantità, la qualità e il livello tecnologico dei loro mezzi, la mobilità delle forze, la potenza di fuoco, e per molti altri parametri. È poi possibile che decidano di avviare una nuova corsa agli armamenti allo scopo di «sbancare» la Russia e la Cina, così come fecero a suo tempo con l'Unione Sovietica. Il quesito è se, oggi, l'economia americana può davvero sostenere questo sforzo. Comunque, il nuovo clima internazionale spingerà le quattro potenze, e vari altri paesi asiatici, medio-orientali e latino-americani, ad aumentare notevolmente le spese militari. Inoltre, il caso dell'Iraq ha ulteriormente confermato il mediocre livello qualitativo delle forze americane in termini di capacità di pianificazione e combattimento, nonostante la quantità e la potenza dei mezzi impiegati. La futura «lunga guerra», come del resto quelle in Iraq e in Afghanistan, e altre precedenti, molto probabilmente comporterà, sul piano militare, non «guerre totali» ma «guerre limitate», in cui lo strumento militare va impiegato, per l'appunto, in modo limitato, con intensità e obiettivi strettamente subordinati agli scopi politici della campagna. Il problema, secondo alcuni studiosi militari, come John Nagl, è che questo tipo di guerra è in gran parte estraneo al pensiero militare americano, che invece si pone come scopo l'assoluta sconfitta del nemico, la totale distruzione delle sue forze, il suo annientamento¹³.

Come si concluderà la «lunga guerra»? Chi vincerà? Forse è più facile cercare di capire chi la perderà e perché o, meglio ancora, dire perché tutti possono perderla e anche perché possono perderla tutti.

Per la Russia è forse prematuro impegnarsi ora in una competizione per il potere globale, nonostante la benefica pioggia di petrodollari. Putin è certamente molto popolare, ma il regime non è forse pienamente le-

gittimato, e si avvia ormai a una dittatura nazionalista. Il potere economico (e politico) è in mano a una nuova aristocrazia che si è impossessata delle risorse del paese con metodi quasi criminali, o del tutto criminali. Le condizioni di vita, e le prospettive della maggior parte della popolazione, soprattutto in provincia e nelle campagne, sono ancora miserevoli. Con Putin, e grazie anche al petrolio, la Russia si è certamente ripresa dall'abissale decadenza in cui era precipitata all'inizio dell'era post-sovietica. Tuttavia, il paese potrebbe non avere le «energie» umane, socio-culturali, politiche, e non solo economiche e militari, necessarie per acquisire nuovamente uno status di effettiva potenza. Così, la Russia potrebbe ripiegare su se stessa e tornare a un inesorabile declino.

La Cina è costretta a proseguire con tassi di crescita forsennati per conquistare un ruolo internazionale, e soprattutto per molteplici esigenze economiche e sociali interne. Tuttavia, quel tipo di sviluppo distrugge e rende invivibile l'ambiente, esaspera le sperequazioni e le tensioni sociali, e comporta crescenti rischi di fratture culturali e instabilità sociali ed etniche. La Cina non soffre di sospetta «anemia» socio-culturale come la Russia. Anzi, manifesta un dinamismo che oggi non ha pari al mondo. Il quesito è se il «modello» scelto da Pechino sia davvero il più adatto al paese. Un secondo quesito è se la Cina potrà gestire le sue grandi «energie», incanalarle e materializzarle in una struttura di realizzazioni stabile e resistente. Il pericolo è quello di un andamento «esplosivo».

L'Europa, negli anni più recenti, ha condotto con successo un'importante politica di allargamento, che si poneva come una scelta praticamente obbligata, e un'integrazione monetaria che, benché non estesa a tutti i paesi membri, è di portata davvero storica. Eppure, nel pieno di questi successi, l'unificazione politica si è arenata coi referendum sul progetto di Costituzione europea. Al tempo stesso, l'Europa potrebbe essere entrata in una fase di rapido declino sulla scena internazionale. Il declino è stato forse abbastanza palese, nonché relativamente improvviso, nel caso della Francia, come si è visto, ad esempio, per la sua emarginazione di fatto dalle questioni relative al Libano e alla Siria, ove tradizionalmente era la potenza occidentale di riferimento, e dalla politica mediorientale in generale. La Francia è in declino pure nell'Africa francofona, a fronte della «invasione» cinese. Anche la Germania sembra perdere terreno sulla scena internazionale, e questa caduta appare forse più marcata con Angela Merkel. Così, si è indebolita l'alleanza franco-tedesca che per quarant'anni ha sostenuto il processo europeo. Segni di «stanchezza» vengono inoltre dalla Gran Bretagna, che palesemente non riesce a sostenere lo sforzo di una politica di potenza militare, neppure all'ombra degli Stati Uniti. Nondimeno, l'Europa, tra le quattro grandi potenze globali o aspi-

ranti tali, è quella che può vantare la qualità di vita più elevata per benessere economico, distribuzione del reddito, equità, assistenza e solidarietà, civiltà dei rapporti umani e sociali, cultura, difesa dei diritti, libertà, democrazia e molti altri parametri. E questa potrebbe essere la sua carta migliore nei rapporti col resto del mondo. Tuttavia, il possibile declino dei suoi paesi principali – Francia, Germania, Regno Unito – e le difficoltà forse insormontabili a realizzare una vera politica estera e di difesa europea, possono significare che l'intera Europa è storicamente avviata a un declino lento e sperabilmente «dorato».

L'America, infine, pur con lo status di «unica vera superpotenza globale rimasta al mondo», certo assai più potente della Cina o della Russia e anche dell'Europa, potrebbe non riuscire a sostenere una nuova competizione per il potere globale. L'economia vive sotto la minaccia di un collasso dovuto ai *twin deficits* e all'enorme indebitamento delle famiglie. La macchina militare è sempre più costosa, con mezzi a volte troppo sofisticati e quasi inutili nelle condizioni operative tipiche di oggi, con forze troppo disperse (oltre che, come si è accennato, di mediocre qualità), dottrine di guerra non adatte e una vera idolatria per il fattore tecnologico. La guerra contribuisce anche alle crescenti disfunzioni del sistema politico e della democrazia: la Casa Bianca e il Pentagono concentrano troppo potere, il Congresso è quasi esautorato, i media condizionati, molte libertà in calo, la politica locale e statale, un tempo vivace, è parecchio svuotata. Infine, si fanno sempre più gravi i problemi sociali: con infrastrutture dilapidate, cinquanta milioni di americani senza assistenza sanitaria, un crescente divario tra ricchi e poveri, un sistema scolastico in crisi e sempre meno egualitario – in breve, il tramonto dell'*American dream*. E, in conclusione, il rischio che, nell'ultima, decisiva «lunga guerra», l'America vada a pezzi.

2007: guerre concluse, in corso e imminenti

La scena internazionale all'inizio del 2007 era dominata dalle guerre, «calde» e «fredde», con epicentro (per quelle «calde») soprattutto, ma non solo, nel Medio Oriente; guerre da poco concluse, come il Libano; in corso, come l'Iraq; e altre attivamente in preparazione, come quella contro l'Iran. L'Afghanistan, che per il pubblico italiano era forse una «non guerra», era in realtà una guerra in corso, ed era in preparazione una violenta campagna primaverile. In più, vi erano le guerre civili, come nel Darfur. E altre, non ancora omologate come guerre civili, ma che di fatto quasi lo erano, e per di più nel contesto di guerre più grandi, come gli scontri tra palestinesi a Gaza e la lotta tra sunniti e sciiti in Iraq.

La guerra all'Iran, minacciata da Stati Uniti e Israele a causa del presunto programma iraniano nel settore delle armi nucleari, stava progressivamente cambiando aspetto, per la nuova strategia di Washington volta a coalizzare i paesi arabi sunniti contro la «minaccia sciita» rappresentata dall'Iran. Così, la *confrontation* con l'Iran può assumere una connotazione più marcatamente religiosa e alimentare un grande e prolungato conflitto politico-religioso tra musulmani sunniti e musulmani sciiti, tale da sconvolgere il mondo islamico e provocare la disgregazione politica del Medio Oriente arabo e islamico. Nei nuovi allineamenti anti-Iran, i paesi arabi «moderati», cioè filo-americani, sarebbero alleati di Israele. Inoltre, se il contrasto sunniti-sciiti diventerà il nuovo paradigma di lungo termine della politica mediorientale, verrà imposto che la questione israelo-palestinese non sia più prioritaria, e i palestinesi si troveranno emarginati.

Nei primi giorni del 2007, il *Sunday Times* di Londra scrisse che Israele si preparava ad attaccare tre impianti nucleari iraniani con bombe atomiche tattiche¹⁴. Com'è noto, Israele è una potenza nucleare «non dichiarata», con una forza stimata di 200-300 testate e una capacità di deterrenza che si estende ben oltre il perimetro mediorientale. Anche negli Stati Uniti, a partire dal 2004 il presidente George W. Bush ha più volte affermato di non escludere alcuna opzione nel caso di operazioni militari contro l'Iran, il che implicava l'eventuale uso di armi nucleari. Intanto, la Turchia e alcuni paesi arabi, tra cui Arabia Saudita ed Egitto, avevano annunciato, nel 2006, possibili programmi per l'energia nucleare, col rischio però di avviare, nel Medio Oriente, una vera «corsa alla bomba». Ma, forse, era solo una manovra di guerra psicologica concordata con Washington.

L'atomica torna ad affascinare le grandi potenze. Stati Uniti, Russia, Francia e Regno Unito sono intenzionati a mantenere le loro forze nucleari e modernizzarle con nuovi sistemi d'arma. L'Australia, non sapendo fino a quando potrà contare sull'«ombrello» atomico americano, potrebbe presto decidere di dotarsi di armi nucleari.

La Cina ha una potenza nucleare limitata. Tuttavia persegue importanti programmi di modernizzazione nel settore degli armamenti convenzionali, soprattutto navali (per la difesa strategica dei suoi approvvigionamenti di petrolio), e ha anche dato prova delle sue capacità spaziali sperimentando un sistema anti-satellite. La Russia ha riorganizzato e rivitalizzato la sua industria militare e persegue grandi programmi di potenziamento e modernizzazione dei propri armamenti¹⁵. A Washington, George W. Bush ha presentato al Congresso un bilancio per la Difesa con una spesa prevista superiore ai 700 miliardi di dollari, cioè molto di più del totale delle spese militari di tutti gli altri paesi del mondo.

Battute fredde tra russi e americani

Sul piano politico e strategico, all'inizio del 2007 erano sempre più chiari i segnali premonitori di una nuova guerra fredda tra Stati Uniti e Russia¹⁶. A febbraio, ha fatto scalpore un'allarmata dichiarazione in tal senso del presidente russo Vladimir Putin durante una conferenza internazionale sulla sicurezza, a Monaco di Baviera. Putin, tra l'altro, ha accusato gli Stati Uniti di voler realizzare un mondo «unipolare» sotto il loro predominio¹⁷. Gli ha risposto, nella stessa assise, il segretario alla Difesa americano Robert Gates: «Non cerchiamo una nuova guerra fredda, ce n'è già bastata una»¹⁸. Le parole di Gates erano concilianti. Molto meno tranquillizzanti per la Russia, tuttavia, erano stati i toni del summit della Nato tenutosi a Riga il 28-29 novembre 2006, soprattutto le istanze a favore di una nuova «Nato globale», con partner anche asiatici, e nuovi compiti, tra cui la tutela della sicurezza energetica dei paesi membri – una proposta che sembrava un avvertimento alla Russia. La Russia si sente sempre più accerchiata dalle iniziative strategiche degli Stati Uniti (ad esempio, nel Caucaso e verso l'Asia centrale), dall'allargamento della Nato e dal futuro sistema americano di difesa anti-missile, di cui alcuni elementi saranno installati in Europa. Mosca, da parte sua, minaccia di uscire dal Trattato Inf per la limitazione in Europa delle armi nucleari a raggio intermedio. E Putin, dopo le battute polemiche di Monaco, è andato nel Medio Oriente, in visita a tre alleati degli Stati Uniti: la Giordania, il Qatar e l'Arabia Saudita. A poco a poco, la Russia torna nel Medio Oriente, cosa che certo non può piacere a Washington. Negli ultimi anni, i media americani sono stati sempre più aspri e ostili nei confronti della Russia, e inclini ad attacchi personali allo stesso Putin. I rapporti tra i due paesi hanno cominciato a incrinarsi palesemente nel 2003 con la guerra in Iraq e in seguito all'oscuro episodio della Yukos, la colossale compagnia petrolifera russa controllata da un piccolo gruppo di «oligarchi» e di colpo smantellata da Putin. Il Ceo della Yukos, Mikhail Khodorkovsky, voleva candidarsi alle presidenziali contro Putin, e al tempo stesso sembrava stesse negoziando l'ingresso nella Yukos di alcune grandi compagnie americane. Se le cose stavano così, qualcuno, a Mosca, può avere pensato che era in corso una colossale cospirazione con la quale gli americani si sarebbero impossessati del petrolio russo e della Russia *tout court*, e avrebbero messo al Cremlino un loro uomo, per l'appunto Khodorkovsky. Ma i problemi tra i due paesi, forse, erano cominciati ancora prima. Il politologo americano Stephen F. Cohen parla di «una guerra fredda non dichiarata, che Washington [...] ha condotto contro la Russia post-comunista negli ultimi quindici anni»¹⁹.

Tempesta su Washington

Da Washington, tuttavia, tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007 venivano anche molti segnali di possibile debolezza. Sembrava infatti che l'America di Bush fosse avviata a una decisiva sconfitta in Iraq e a un grave declino in Medio Oriente; e che, nella stessa America, il presidente Bush, a metà del suo secondo mandato alla Casa Bianca, dovesse ormai rassegnarsi a un inglorioso tramonto senza più molto potere politico.

Tra gli ingredienti di questa visione, le condizioni ormai infernali dell'Iraq, che si traducevano in un'apparente *débâcle* politica e militare americana. Anche in Afghanistan la situazione minacciava di precipitare. A ciò si aggiungeva il relativo insuccesso di Israele nella guerra in Libano contro Hezbollah, guerra pienamente sostenuta dagli Stati Uniti, che però avrebbero voluto estenderla anche alla Siria, per via della sua alleanza strategica con l'Iran. Inoltre, in America, la vittoria dei democratici alle elezioni di mezzo termine del 7 novembre poneva una pesante ipoteca sulla futura libertà di manovra di Bush, soprattutto nella condotta della guerra. E, in effetti, la prima «vittima» dell'insuccesso elettorale è stato proprio il segretario alla Difesa Donald H. Rumsfeld, che nell'amministrazione Bush era, insieme al vicepresidente Dick Cheney, il principale esponente del partito dei «falchi» e uno dei maggiori artefici della guerra in Iraq e della strategia contro l'Iran, secondo le dottrine elaborate dai neocon. Infine, dopo le elezioni, ci si aspettava che l'imminente Rapporto dell'Iraq Study Group, un comitato «bipartisan» costituito per fornire raccomandazioni sul «che fare» in Iraq, avrebbe bocciato in pieno la linea fino ad allora seguita.

Questi e altri fattori crearono l'aspettativa che la politica estera e strategica di Bush fosse prossima a una svolta clamorosa, in direzione di un maggior multilateralismo dopo una lunga stagione di unilateralismo che, tra l'altro, aveva messo gli Stati Uniti in urto con la Russia, la Cina e alcuni alleati europei. Così, ci si attendeva il tramonto dei neocon e il rientro in scena dei «realisti», secondo i quali in politica estera contano solo gli interessi nazionali, in contrapposizione al fervore ideologico dei neocon, che giustificano le guerre americane post-11 settembre con la necessità di esportare nel mondo il modello americano, mantenere la supremazia degli Stati Uniti e preservare la sicurezza di Israele. Il successore di Rumsfeld al Pentagono, Robert Gates, oltre che ex direttore della Cia era anche, per l'appunto, un esponente dei «realisti». Così come lo era James A. Baker, Segretario di Stato tra il 1989 e il 1992 (col presidente Bush padre) e co-chairman (insieme a Lee Hamilton, ex membro del Congresso) dell'Iraq Study Group, di cui tra l'altro aveva fatto parte lo stesso Gates.

Gates era in viso ai neocon anche perché in precedenza aveva presieduto, con Zbigniew Brzezinski, un comitato di studio relativo alla politica da seguire con l'Iran la cui proposta principale era stata di avviare una politica di dialogo e distensione²⁰. Baker, da parte sua, era in viso ai gruppi filo-israeliani perché, come Segretario di Stato, si mostrò a volte impaziente con Israele.

Il Rapporto Baker o Baker-Hamilton è stato pubblicato il 6 dicembre 2006, ma le sue conclusioni, a grandi linee, erano trapelate da tempo. In breve, proponeva di ritirare gradualmente dall'Iraq, a partire dal 2008, circa 60 mila uomini sugli attuali 140 mila, e di avviare un dialogo con l'Iran e la Siria per stabilizzare il paese. Inoltre, il Rapporto affermava che il futuro successo degli Stati Uniti in Iraq dipendeva anche dai progressi nella soluzione del problema israelo-palestinese.

Tuttavia, George W. Bush, nel suo discorso sullo stato dell'Unione, ha ignorato il Rapporto Baker, non ha parlato di alcun ritiro, almeno nel prevedibile futuro, e ha annunciato invece, come strategia per la vittoria, l'invio in Iraq di altri 21.500 uomini per riportare la sicurezza nelle città. Verso l'Iran e la Siria, anziché optare per una linea di dialogo e distensione, Bush ha mantenuto e intensificato le pressioni e le minacce politiche e, nel caso dell'Iran, anche militari. Eppure, non pochi analisti e strateghi americani dicevano che la Siria poteva essere indotta ad allentare i suoi legami con l'Iran. Edward N. Luttwak, che certo non è una «colomba», ha scritto che «per la Siria, l'alleanza con l'Iran è strategicamente obsoleta, oltre a non essere coerente con la sua identità araba»²¹. Inoltre, negli ultimi anni la Siria ha più volte dichiarato di voler riprendere i negoziati di pace con Israele, e questo anche dopo la guerra in Libano del 2006. Tuttavia, sembra che gli Stati Uniti abbiano imposto a Israele di non avviare alcun dialogo con la Siria. L'Iran, da parte sua, ha ripetutamente segnalato, negli anni, e anche dopo l'elezione di Mahmoud Ahmadinejad, un forte interesse a un dialogo con gli Stati Uniti.

Per il futuro invio in Iraq di 21.500 uomini per un periodo di tempo indeterminato, in aggiunta ai 140 mila già impegnati, è stata trovata una denominazione a effetto: *Surge*, ovvero «impeto», «slancio», giusto per dare l'idea di un soprassalto di forza, energia, volontà, il tutto subito elevato al rango di una vera e propria «strategia». Così, l'attenzione dei media si è immediatamente focalizzata sulla «nuova strategia di Bush», la *Surge Strategy*²². Il Segretario di Stato, Condoleezza Rice, ha contribuito a dare l'idea di un recupero di dinamismo con alcune missioni in Medio Oriente, soprattutto finalizzate a spingere i paesi arabi amici a sostenere la «nuova» politica in Iraq e la linea bellicosa verso l'Iran, oltre che per rilanciare il processo negoziale israelo-palestinese.

In breve tempo, il Rapporto Baker-Hamilton è stato quasi completamente dimenticato. Ma non gli sono poi state risparmiate critiche feroci per aver affermato che per risolvere la crisi in Iraq bisogna anche risolvere la questione israelo-palestinese.

L'episodio della *Surge Strategy* si rivelerà fugace. Tuttavia dimostra come si possa gestire l'opinione pubblica con una piccola manovra diversiva e con formule di facile presa sui media. I media sono un elemento chiave della «lunga guerra» post-11 settembre, e fin qui si sono mostrati, per la maggior parte, assai ricettivi al peculiare lessico politico dell'amministrazione Bush e disponibili ad accettare le sue argomentazioni, come nel caso dell'Iraq e poi dell'Iran.

Si può aggiungere che i media, non solo negli Stati Uniti ma anche in Europa, hanno a lungo fatto intendere che Bush, negli ultimi anni, abbia solo cercato una «via d'uscita» dall'Iraq. E di nuovo si è parlato di questa ipotetica «via d'uscita» dopo le elezioni di mezzo termine. Tuttavia, la reazione di Bush al Rapporto Baker-Hamilton suggerisce che gli Stati Uniti cercano semmai il modo di restare in Iraq, non certo quello di andarsene.

Gli Stati Uniti e l'Iraq: andare? restare? restare, forse...

Non è detto che gli Stati Uniti riusciranno a restare in Iraq. Ci sono però molti motivi per ostinarsi a restare, e non hanno alcun rapporto con quelli a suo tempo dichiarati per andarci.

Primo, il petrolio. Le risorse dell'Iraq sono enormi, di buona qualità e poco costose, seconde solo, o forse pari, a quelle dell'Arabia Saudita, e il controllo del petrolio iracheno permette il controllo del mercato mondiale. Oggi l'industria petrolifera irachena è l'ombra di se stessa, per l'obsolescenza degli impianti, le distruzioni della guerra, i sabotaggi. Ma se la situazione interna si stabilizza, l'Iraq potrebbe diventare in pochi anni (e con massicci investimenti) uno dei maggiori produttori del mondo. La guerra ha probabilmente escluso dall'Iraq, o comunque dalle migliori opportunità, molte compagnie petrolifere non americane che prima della guerra avevano grandi interessi in Iraq e aspettavano la fine delle sanzioni. Perdurando la presenza militare americana, si può ipotizzare che, alla fine, saranno le compagnie petrolifere degli Stati Uniti a controllare il grosso delle risorse irachene, grazie a speciali contratti pluridecennali molto favorevoli alle compagnie, quasi quanto i vecchi accordi di concessione²³.

Secondo, la geopolitica. L'Iraq ha una posizione geografica tale da consentire il controllo strategico di buona parte della regione, compre-

so naturalmente il Golfo Persico. L'Iraq è oggi importante per una strategia contro l'Iran e la Siria. È una possibile base per la «proiezione» di forze nel Caucaso e nella regione del Caspio, ove gli Stati Uniti hanno due importanti alleati (l'Azerbaigian e la Georgia). Dunque, dall'Iraq si può porre un'ipoteca strategica su un'immensa area di vitale importanza per i futuri approvvigionamenti petroliferi mondiali. Lì sono in gioco anche grandi interessi della Russia (il Caucaso e l'Asia centrale facevano parte dell'Unione Sovietica) e della Cina, per la quale i rifornimenti di petrolio e gas via pipeline dall'Iran, dal Kazakistan e altri produttori dell'Asia centrale sono strategicamente più sicuri dell'import via mare, soggetto a molte vulnerabilità. In questo contesto, anche la posizione dell'Afghanistan è strategicamente cruciale per la competizione in Asia centrale.

Terzo, l'effetto intimidatorio. Il dominio dell'Iraq contribuisce anche a imprimere nei paesi arabi il senso di una sconfitta storica, profonda e forse irreversibile, a intimidirli e incutere loro la paralizzante paura di subire una sorte analoga. L'Iraq si propose negli anni Settanta come un'emergente grande potenza araba – politica (come nuovo polo del nazionalismo arabo), militare (grazie a massicce forniture sovietiche e francesi), strategica (per il suo ruolo nel Golfo), economica (col petrolio) e, in prospettiva, anche industriale. Alla vigilia della guerra con l'Iran di Khomeini, nel 1980, l'Iraq aveva un significativo status internazionale, e per alcuni economisti era destinato a diventare «il Giappone del Medio Oriente». Dunque, se quell'Iraq, con quelle potenzialità e quella rilevanza internazionale, è stato comunque distrutto, la stessa cosa può succedere a qualsiasi paese arabo. Con la guerra del 2003 e la successiva occupazione, l'Iraq è stato, ed è, un importante «laboratorio» delle strategie neocon per il Medio Oriente. Gli Stati Uniti hanno verificato la possibilità di invadere e occupare a tempo indeterminato un grande paese arabo, infliggergli estese distruzioni, provocare innumerevoli vittime civili e grandi sofferenze umane, condurre una durissima repressione, smembrare di fatto il paese e cercare forse il controllo quasi esclusivo del suo petrolio – il tutto, senza provocare alcuna vera reazione da parte del mondo arabo. A ciò si aggiungono altri «test» cruciali: l'eliminazione del potere sunnita e l'instaurazione di un potere sciita a Baghdad. L'«opzione sciita» è una vera novità della politica mediorientale degli Stati Uniti e potrebbe diventare un importante strumento per il controllo della regione, anche se nel 2006 gli Stati Uniti stessi hanno invece lanciato l'idea di una coalizione mediorientale anti-iraniana e anti-sciita.

Quarto, la guerra all'Iran. Gli Stati Uniti non possono comunque permettersi una «via d'uscita» dall'Iraq proprio mentre si focalizzano su una

strategia offensiva verso l'Iran, con nuovi allineamenti politici nel Medio Oriente. Riguardo alla connessione tra il problema iracheno e quello iraniano, è possibile che per gli Stati Uniti la situazione, all'inizio del 2007, si ponesse in questi termini: se si perde in Iraq, si perde anche con l'Iran; per conservare l'Iraq bisogna sconfiggere l'Iran; e la vittoria deve portare allo smembramento dei due paesi²⁴. Secondo molti osservatori, c'era da aspettarsi un attacco americano all'Iran già nella primavera del 2007, e comunque entro il 2008, prima della fine della presidenza Bush. Tuttavia, le opzioni specificamente militari apparivano limitate, perché troppe forze terrestri erano bloccate in Iraq.

Quinto, la guerra globale. Gli Stati Uniti sono impegnati in un conflitto ancora più ampio, di cui l'Iraq (insieme all'Afghanistan) è stato solamente l'inizio e che (almeno nei programmi) non si concluderà con l'Iran. Questo conflitto sfugge forse alla percezione del pubblico occidentale, che vede solo il susseguirsi di varie crisi, o anche di grandi manovre strategiche, per lo più «lontane», apparentemente non connesse tra loro, diverse quanto a natura politica e «teatro» strategico e distanziate anche nel tempo²⁵. Tuttavia, sin dall'inizio, cioè poco dopo l'11 settembre, i neocon e vari altri strateghi americani dissero chiaramente che iniziava una nuova guerra mondiale che sarebbe durata forse decenni. Dopo i neocon, anche i dirigenti militari hanno cominciato a parlare di una guerra che durerà forse trent'anni e più. Tra gli obiettivi teorizzati dai neocon e da altri strateghi vi era quello di ridisegnare la carta geografica del Medio Oriente mediante il *regime change* (come in Iraq), la spartizione di alcuni stati secondo criteri etnici e religiosi, e la distruzione del nazionalismo arabo, principale espressione politica degli arabi sunniti. Al di là del Medio Oriente, questa guerra più ampia (che potrebbe svolgersi con le modalità di una «guerra fredda» molto lenta e a bassa intensità) ha a che fare, per quel che riguarda gli Stati Uniti, con molti requisiti globali: contenere la potenza cinese, acquisire la capacità di recidere i legami petroliferi della Cina o comunque di porre ipoteche strategiche sui suoi approvvigionamenti, far fronte al progressivo riemergere della Russia quale potenza globale, mantenere la supremazia globale degli Stati Uniti e l'accesso alle risorse.

È una partita che si gioca su una scacchiera planetaria. Essa va molto al di là dell'Iraq e dell'Iran, al di là anche dei neocon e dello stesso George W. Bush. Gli Stati Uniti, però, potrebbero perderla. Come ha detto lo scrittore politico americano Chalmers Johnson: l'America di oggi rischia di voler perseguire un destino imperiale anche a costo di rinunciare alla democrazia; tuttavia, la cosa durerà poco perché l'avventura imperiale finirà con un collasso politico ed economico²⁶.

3.2. Chi controlla il rubinetto mondiale controlla il mondo

Fare del petrolio una chiave di interpretazione della politica mondiale, e in particolare di quella mediorientale, può apparire esagerato, «dietrologico» o anche solo un espediente per scrivere romanzi di fantapolitica. Tuttavia, aiuta a capire molte crisi e molte guerre²⁷.

Le grandi operazioni strategiche di oggi hanno quasi sempre a che fare palesemente col petrolio e anche col gas naturale, ora in forte crescita nel mondo e destinato a superare presto il petrolio quale maggiore fonte di energia primaria. Gli interessi strategici si addensano:

- sulle più importanti zone di produzione (Medio Oriente/Golfo Persico, Mar Caspio, e ora anche Golfo di Guinea nell'Africa occidentale);
- sulle principali «vie» del petrolio: gli oleodotti e i gasdotti internazionali, soprattutto in Asia centrale, in Iran e nella regione del Caspio (diretti, da una parte, verso i mercati occidentali, dall'altra verso la Cina), e quelli dalla Russia all'Europa;
- sulle grandi rotte marittime, per esempio nell'Oceano Indiano, e su alcuni passaggi, obbligati, particolarmente strategici e potenzialmente pericolosi come gli stretti di Hormuz, bab el-Mandeb e Malacca. Quest'ultimo (cfr. riquadro nel capitolo 1, par. 3) è un possibile incubo quanto alla futura sicurezza per i rifornimenti cinesi di petrolio e gas naturale liquefatto.

«Chi controlla il petrolio controlla il mondo», affermava il leggendario Enrico Mattei, l'uomo che fece dell'Eni un gruppo petrolifero di rango mondiale. E, anche nel caso che la citazione fosse apocrifia, il concetto resta comunque valido. Oggi, nonostante le «nuove frontiere» del petrolio (come il Mar Caspio, l'Africa occidentale, il Canada), l'oro nero si identifica ancora, in gran parte, col Medio Oriente. E, nel Medio Oriente, con l'Arabia Saudita, che da sola ha il 25 per cento delle riserve mondiali di petrolio e fornisce circa il 10 per cento della produzione totale. Viceversa, per la grande strategia, Medio Oriente vuol dire soprattutto petrolio. Come ha scritto lo studioso americano Michael T. Klare: «Chi controlla il Medio Oriente controlla il rubinetto del petrolio globale e chi controlla il rubinetto del petrolio globale controlla l'economia globale, almeno nel prossimo futuro»²⁸.

Elementi di petrolio e strategia

Un uomo di stato francese, Edgar Faure, diceva che il petrolio non è un «*simple article d'épicerie*», cioè un prodotto qualsiasi che si possa comperare dal droghiere, ma «*un article de politique internationale*». Un altro politico d'oltralpe, André Giraud, era ancor più drastico: «*le pétrole est une matière première à forte valeur de défense, diplomatique, fiscale dans une moindre mesure, accessoirement énergétique*».

Negli anni Novanta, sembrava che questa visione fosse ormai al tramonto e che il petrolio si avviasse, infine, a diventare davvero una *commodity* qualsiasi, cioè, a dirla con Faure, un «*article d'épicerie*». Per il vero, in buona parte lo è, per via della globalizzazione dei mercati del petrolio. Tuttavia, oggi il petrolio resta decisamente un prodotto strategico, al centro della lotta geopolitica, coi problemi concernenti il controllo (fisico o politico) delle risorser e quello strategico delle vie di trasporto. Di qui vecchie e nuove guerre per il petrolio, e anche conflitti in cui il petrolio è usato come «arma» economica e quindi politica. E, comunque, una crescente «politicizzazione» del petrolio e dell'energia che si manifesta in varie parti del mondo con una netta tendenza a nazionalizzare, o ri-nazionalizzare, in un modo o nell'altro, gli idrocarburi e l'energia in generale. Alcuni paesi produttori hanno introdotto nuove leggi, o modifiche a leggi esistenti, o nuove disposizioni, o nuovi orientamenti politici in modo che siano i soggetti nazionali ad avere il controllo delle società o delle principali iniziative petrolifere in ambito nazionale. Nei grandi paesi consumatori, per esempio in Europa, anche se non si «statalizza», si vuole favorire, se possibile, la formazione e il rafforzamento di «campioni nazionali» (cfr. capitolo 2, p. 60 e seguenti). A poco a poco, si tende a dare nuova enfasi al ruolo dei governi nella conclusione di contratti di fornitura energetiche, con un lento ritorno alla teoria e alla prassi, in voga negli anni Settanta, dei «rapporti Stato-Stato» nelle questioni relative al petrolio e al gas.

La possibilità di controllare davvero il «rubinetto globale» dipende da molti fattori, tra cui la scarsità relativa del petrolio (rispetto al possibile fabbisogno), la distribuzione geografica delle risorser e l'elasticità del sistema petrolifero globale, cioè la sua capacità o meno di adattarsi a improvvise variazioni dell'offerta di questo o quel paese.

Per «controllare» il petrolio a livello di risorser bisogna averlo. Se non lo si ha, bisogna «avere» i governi produttori, ad esempio per mezzo di alleanze, condizionamenti, rivoluzioni o anche colpi di stato, come quello organizzato dalla Cia nel 1953 in Iran per far cadere il governo di Mohammed Mossadegh, che aveva nazionalizzato il petrolio, e rimettere al potere lo scia Reza Pahlevi. L'altra opzione è la conquista militare di zone

produttive, com'è stato per l'Iraq nel 2003, anche se il petrolio non è mai citato tra i motivi della guerra. A metà degli anni Settanta, nel pieno del primo shock petrolifero, negli Stati Uniti si discusse l'idea di occupare i pozzi petroliferi dell'Arabia Saudita e di altri produttori arabi del Golfo Persico. Poi, alla fine degli anni Settanta, con la rivoluzione islamica in Iran e l'invasione dell'Afghanistan da parte dell'Unione Sovietica, gli americani decisero di mantenere nel Golfo una stabile presenza militare. Dopo l'11 settembre, alcuni politologi americani vicini agli ambienti neocon proposero nuovamente di attaccare l'Arabia Saudita e occupare i suoi impianti petroliferi, o persino di smembrare il paese e creare nella Provincia orientale, ricca di petrolio, uno stato islamico sciita legato agli Stati Uniti. La conquista militare dei pozzi sauditi resta probabilmente un'opzione operativa per Washington nell'ipotesi che la monarchia saudita venga rovesciata da forze «estremiste»²⁹.

Il «controllo» del petrolio e delle vie di trasporto serve non solo per garantire i propri approvvigionamenti ma anche per condizionare quelli altrui. Inoltre, in casi estremi, potrebbe esserci l'opzione di «congelare» una zona petrolifera, bloccare o rallentare lo sviluppo del suo export per colpire economicamente alcuni paesi produttori, com'è stato il caso con le sanzioni dell'Onu contro l'Iraq (dopo l'invasione del Kuwait) e con le sanzioni unilaterali degli Stati Uniti contro Iran e Libia. Si può anche cercare di frenare o impedire lo sviluppo petrolifero di un paese, contro la sua volontà, perché si teme che la sua maggior produzione farebbe cadere i prezzi. Questa, ad esempio, è una situazione che si è presentata frequentemente nella lunga storia del petrolio iracheno.

Nel 1973 i paesi arabi, con l'embargo, cercarono di usare il petrolio come «arma» per spingere i paesi occidentali a cambiare la loro politica mediorientale soprattutto riguardo al conflitto arabo-israeliano. L'embargo si prospettava come un'«arma» politica davvero temibile e rischiosa, ma si rivelò poi poco efficace e molto difficile da gestire, specie se si voleva colpire un paese specifico e non altri. Tuttavia, la crisi del 1973 lasciò nella cultura politica occidentale la paura di un embargo petrolifero e l'idea che i paesi dell'Opec fossero comunque animati da sentimenti anti-occidentali.

Quanto alle «vie», la Cina può temere non poche minacce alla sicurezza strategica dei suoi approvvigionamenti, per esempio un blocco navale da parte degli Stati Uniti. La Russia, invece, dimostra il potere strategico che può venire dal controllo di una rete di oleodotti e gasdotti destinati all'export. Un caso molto importante di lotta per il petrolio e le sue vie, negli anni Novanta, è stato il lungo contrasto tra la Russia e le potenze occidentali, soprattutto Stati Uniti, per lo sfruttamento del petrolio e gas del Mar Caspio e il tracciato delle pipeline per portare gli idrocarburi ver-

so i mercati di consumo. Questa lunga lotta ha quasi certamente contribuito a molte situazioni critiche, tra cui guerre nel Caucaso (soprattutto Cecenia), instabilità e guerre intestine in Georgia, numerosi problemi in Azerbaigian.

*Come un tubo di 1.800 km
può cambiare la geostrategia d'una regione*

Un importante round della «guerra delle pipeline» del Caspio si è concluso, nel 2006, con l'inaugurazione di un oleodotto di speciale interesse strategico, voluto dagli Stati Uniti e dalla Turchia, che dai pozzi di Baku (Azerbaigian) passa per Tbilisi (Georgia) e attraversa la Turchia orientale sino al porto petrolifero di Ceyhan, nel Golfo di Iskenderun (Alessandretta), poco distante dal confine con la Siria. Lungo circa 1.800 km, e costato quasi quattro miliardi di dollari, ha una capacità prevista di un milione di barili al giorno (mb/g), pari a circa 50 milioni di tonnellate all'anno. In futuro, la linea Baku-Tbilisi-Ceyhan, o BTC, trasporterà anche greggio proveniente dal Kazakistan. Inoltre, Ceyhan è già il terminal di una pipeline proveniente da Kirkuk, nell'Iraq del nord, attualmente inattivo, ma con una capacità di 1,5 mb/g; e secondo alcuni progetti potrebbe diventare il terminal di gasdotti dalla Russia e dal Mar Caspio.

Dunque il Golfo di Iskenderun sembra destinato a essere un nodo energetico cruciale, col che il Mediterraneo orientale acquisisce una nuova importanza strategica. La linea BTC è stata concepita per impedire che il trasporto del greggio del Caspio verso ovest dipendesse esclusivamente dalla rete di oleodotti della Russia. Inoltre la BTC, quando sarà collegata al Kazakistan, dovrà contrastare in parte l'accesso della Cina agli idrocarburi del Caspio, benché nel frattempo sia già entrato in funzione, nel Kazakistan, un nuovo oleodotto fino alla Cina che in futuro sarà potenziato e affiancato da un gasdotto. Il terzo scopo strategico della BTC è di escludere dal gioco anche l'Iran, che propone altri oleodotti, logisticamente più convenienti, attraverso il suo territorio, dal Caspio al Golfo Persico, per l'export verso i mercati asiatici. Nei progetti iniziali, il greggio in arrivo a Ceyhan da Baku era destinato soprattutto ai mercati occidentali. In parte lo è ancora, ma sempre più in futuro sarà diretto all'Asia. Questo vale un po' per tutto, o quasi, il greggio e il gas della regione.

Nel programma BTC è entrato anche Israele, che importerà da Baku circa il 20 per cento del suo fabbisogno di petrolio e soprattutto avrà un ruolo chiave nel riorientamento geoeconomico dell'oleodotto in direzione dell'Asia. C'è infatti il progetto di un oleodotto sottomarino di circa 400 km da Ceyhan fino al porto israeliano di Ashkelon, a sua volta colle-

gato con una vecchia pipeline al porto di Eilat, nel Golfo di Aqaba. Dunque, il greggio dell'Azerbaijan diretto all'Asia (e con esso, in futuro, pure il greggio proveniente dal Kazakistan), una volta a Ceyhan proseguirà per Ashkelon (con l'oleodotto sottomarino ma anche con navi petroliere), e da Ashkelon, attraverso Israele, andrà a Eilat, sul Mar Rosso, dove sarà imbarcato su petroliere dirette all'India e altri paesi asiatici. Il tutto senza neanche passare per il Canale di Suez. Per il vero, i piani sono assai più ambiziosi: oltre all'oleodotto tra Turchia e Israele, vi saranno ulteriori linee sottomarine che porteranno gas naturale, acqua, elettricità e cavi a fibre ottiche³⁰.

Questi progetti hanno implicazioni politiche di vasta portata. Azerbaijan e Georgia sono ora più strettamente legati al sistema degli interessi strategici delle potenze occidentali, e in particolare di Stati Uniti e Regno Unito. Turchia e Israele rafforzano la loro partnership anche quali possibili potenze egemoni in un futuro Medio Oriente parzialmente o totalmente «ristrutturato» sul piano geopolitico, se avrà successo la strategia americana. Inoltre, la Turchia consolida il suo ruolo di nodo energetico di crescente importanza sia per gli approvvigionamenti dell'Unione Europea sia per l'export della Russia, alla quale la Turchia offre una via d'accesso all'Europa in alternativa all'Ucraina. Infine, Israele entra nel grande gioco dell'energia globale.

L'oleodotto BTC è stato solennemente inaugurato in Turchia il 13 luglio 2006, proprio pochi giorni prima dell'apertura del summit del G-8 a San Pietroburgo. Forse la coincidenza non è stata fortuita, se gli Stati Uniti, coi loro alleati, volevano sottolineare, col BTC, un loro successo nei confronti della Russia, proprio quando il presidente Vladimir Putin si preparava a celebrare, al summit, il ruolo della Russia come grande esportatore di petrolio e gas, soprattutto in direzione dell'Europa.

L'inaugurazione del BTC ha anche coinciso con l'inizio della guerra israeliana in Libano contro Hezbollah. Vedere un nesso tra i due eventi fa, forse, un po' troppo fantapolitica. Tuttavia, la coincidenza è assai significativa almeno sul piano simbolico, perché il BTC e i progetti a esso collegati pongono un problema di sicurezza anche militare del Mediterraneo orientale, compreso il litorale tra Turchia e Israele³¹.

Infine, due piccoli episodi, ma relativi a una «partita» di grande importanza, possono dare un'idea dei progressivi cambiamenti strategici della regione.

Nel 2005, l'americano Scott Ritter, ex ufficiale dei Marines ed ex ispettore dell'Onu in Iraq (quando si cercavano invano le fantomatiche armi segrete di Saddam), fortemente critico della politica di George W. Bush, scrisse che gli Stati Uniti stavano approntando basi in Azerbaijan per operazioni contro l'Iran³².

Nel febbraio 2006, in una corrispondenza dall'Azerbaijan, il quotidiano israeliano in lingua inglese *Jerusalem Post* disse che, secondo diplomatici stranieri e funzionari americani a Baku, l'Azerbaijan era un partner strategico degli Stati Uniti e di Israele e poteva svolgere un ruolo molto importante nello *showdown* con l'Iran, forse anche mobilitare contro Teheran i 20 milioni di azeri iraniani e provocare la caduta del regime islamico. L'articolo era occasionato dalla visita a Baku di una delegazione della Conference of Presidents, che riunisce una cinquantina di organizzazioni ebraiche americane, guidata da Malcom Hoenlein, vicepresidente esecutivo, il quale confermò al *Jerusalem Post* che l'Azerbaijan poteva svolgere un «ruolo chiave» contro l'Iran³³. L'idea è tornata d'attualità a fine 2006, quando il presidente degli industriali israeliani, Oded Tira, generale della riserva, disse che Israele poteva attaccare l'Iran utilizzando basi militari in Azerbaijan³⁴.

Un dettaglio assai interessante: l'Azerbaijan è un paese musulmano a maggioranza sciita, come l'Iran, mentre in Iran, anzi nella provincia che si chiama anch'essa Azerbaijan, c'è una minoranza azeri molto consistente e assai più numerosa degli azeri della Repubblica dell'Azerbaijan. Per vari motivi, Azerbaijan e Iran non hanno buoni rapporti, benché siano entrambi sciiti, tanto che nel caso del conflitto tra Armenia e Azerbaijan l'Iran, nonostante il suo «fanatismo islamico», ha sostenuto l'Armenia, un paese cristiano! In effetti, l'Iran ha frequentemente dimostrato in politica estera un notevole pragmatismo, che però i media occidentali spesso ignorano. Il caso Iran-Azerbaijan suggerisce anche che i fattori nazionalistici ed etnici possono essere più importanti del legame religioso, anche tra gli sciiti. E così è abbastanza singolare che, mentre si parla di un'ipotetica «minaccia sciita» nel Medio Oriente, uno dei paesi da cui potrebbe partire un attacco militare americano o israeliano contro l'Iran sia proprio una repubblica islamica a maggioranza sciita.

Ancora su strategie e petrolio: la guerra dei prezzi contro l'Iran e il rischio del petrolio radioattivo

Il petrolio è stato un importante strumento nel lungo braccio di ferro tra Stati Uniti (e Israele), da una parte, e Iran dall'altra, tanto per strategie di «attacco» quanto per strategie di «difesa» e «deterrenza».

Negli ultimi anni, l'Iran ha proposto, negoziato e, in alcuni casi, concluso accordi colossali e di lungo termine con Cina, Giappone, Pakistan e India per lo sviluppo e la messa in produzione di giacimenti di petrolio e gas, la costruzione di pipeline e future, massicce forniture di idrocarburi. Questi accordi, e gli interessi in gioco, avevano forti valenze strategiche,

tali da dare all'Iran una qualche «copertura» nei confronti degli Stati Uniti. Tuttavia, sembra che le pressioni (e le larvate minacce) americane abbiano in qualche modo convinto il Giappone e l'India ad allentare i legami petroliferi con l'Iran. Anche Pechino è apparsa piuttosto cauta nel sostenere Teheran, nonostante i fitti legami energetici ed economici.

L'Iran ha sempre detto che, in uno scenario di guerra vera e propria, risponderà a un attacco americano bloccando il proprio export di petrolio. Nel 2005 e 2006, col greggio già a 60-70 e anche quasi 80 dollari al barile, ciò faceva temere un balzo del prezzo a 100 dollari e oltre, e una recessione mondiale. La seconda minaccia petrolifera iraniana, come ritorsione per un attacco americano, è di «chiudere» lo Stretto di Hormuz, o comunque compromettere la sicurezza della navigazione nel Golfo Persico per provocare un'emergenza petrolifera ancor più grave. Delle due minacce, la prima è credibile, la seconda un po' meno, tenuto conto della presenza, nel Golfo, di forze navali (degli Stati Uniti, di altri paesi occidentali e dei paesi arabi) assai superiori a quelle iraniane. Inoltre, l'esperienza della guerra Iraq-Iran (1980-1988), e in particolare la fase della «guerra delle petroliere», dimostra che il blocco della navigazione e la chiusura dello Stretto non sono cosa facile.

Quali ipotesi si potevano fare, all'inizio del 2007, circa i piani di guerra americani, sempre limitatamente all'aspetto petrolifero? I media parlavano di possibili azioni «chirurgiche» sui siti nucleari iraniani. Tuttavia, tenendo conto delle difficoltà di queste operazioni, delle motivazioni politiche di fondo degli americani (un *regime change* a Teheran) e delle loro peculiari tecniche di guerra (cioè la propensione a infliggere distruzioni massicce e poco discriminate), bisognava prevedere anche attacchi contro comandi militari, centri della leadership politica, infrastrutture e obiettivi economici, a cominciare proprio dall'industria petrolifera, soprattutto in una fase di *escalation* del conflitto e dopo le prime risposte iraniane. Vi era poi, per gli Stati Uniti, l'opzione di un blocco navale dell'Iran per impedire il suo export di petrolio e provocare il crollo della sua economia. La controindicazione era data dal rischio di effetti devastanti sull'economia globale³⁵.

All'inizio del 2007, alcuni dati di fondo della strategia del petrolio nella crisi Stati Uniti-Iran sono cambiati in modo sfavorevole all'Iran. Per prima cosa, l'Arabia Saudita ha annunciato che la sua capacità produttiva (9-10 milioni di barili al giorno nel 2006) sarebbe aumentata di 3 mb/g, tanto da poter compensare in pieno l'eventuale arresto anche totale dell'export dell'Iran (pari a 2,5 mb/g), il che attenuava di molto la «deterrenza» petrolifera iraniana e rafforzava, invece, i rischi per l'Iran di dover subire un blocco navale americano oppure attacchi aerei contro le installazioni petrolifere, o entrambe le cose. Inoltre, sempre all'inizio del 2007, il pe-

trolio ha preso a scendere verso i 50 dollari (mentre a metà 2006 era a più di 75) e l'Arabia Saudita ha escluso qualsiasi intervento per sostenere i prezzi, come invece avrebbe voluto l'Opec.

Ciò comportava un'altra possibilità, e cioè quella di una guerra dei prezzi condotta dall'Arabia Saudita per rovinare l'economia iraniana, che dipende quasi al cento per cento dall'export di petrolio³⁶. Nel novembre 2006 un politologo saudita, Nawaf Obaid, consulente del governo di Riad per le questioni strategiche, in un articolo che fece scalpore affermò che l'Arabia Saudita poteva «strangolare» la capacità dell'Iran di finanziare, coi redditi petroliferi, le milizie sciite in Iraq: «Se l'Arabia Saudita aumentasse la produzione fino a dimezzare i prezzi [del petrolio], essa potrebbe comunque finanziare le sue spese correnti, ma la cosa avrebbe effetti devastanti per l'Iran, che ha difficoltà economiche anche coi prezzi elevati che ci sono ora»³⁷. (Obaid venne poi licenziato, per questo articolo e per un altro di poche settimane prima. Ma, come si vedrà poi, il tutto faceva parte di oscure manovre in corso tra Washington e Riad.)

La complessa crisi incentrata sull'Iran comporta molti rischi anche per l'Arabia Saudita e il suo petrolio. In situazioni estreme, per esempio in seguito a un pesante attacco americano, l'Iran potrebbe, per rappresaglia, lanciare i suoi missili balistici (sia pure a testata convenzionale) contro impianti petroliferi sauditi particolarmente importanti, tra cui il complesso di Abqaiq, il più grande del mondo, attraverso il quale passa circa la metà della produzione saudita e che è già stato obiettivo di un fallito attacco terrorista all'inizio del 2006. I danni materiali sarebbero probabilmente modesti, ma l'effetto psicologico e propagandistico enorme. C'è poi il rischio di un'insurrezione della minoranza sciita in gran parte concentrata nella Provincia orientale, dove si trovano le principali riserve petrolifere del paese; oppure di una nuova offensiva terroristica dei fondamentalisti sunniti di al Qaeda, a causa del recente riallineamento di Riad sulle posizioni americane.

Infine, bisogna ipotizzare pure, a fronte di tutti questi pericoli, la possibilità di un intervento militare americano per «proteggere» il petrolio saudita. Tuttavia, lo scrittore americano Gerald Posner ha affermato, in un suo libro fortemente critico della politica di Riad, che negli impianti petroliferi dell'Arabia Saudita sarebbero stati installati sistemi di autodistruzione collegati a un'unica centrale operativa. Le cariche esplosive conterrebbero anche materiali radioattivi. Così, in caso di invasione o di presa del potere da parte di forze ostili, basterebbe premere un pulsante per distruggere gli impianti e renderli radioattivi, quindi inservibili, per alcuni decenni³⁸. Se la cosa è vera, è l'equivalente petrolifero della «macchina della fine del mondo» del celebre film degli anni Sessanta *Il dottor Stranamore* – un sistema di deterrenza quasi assoluta, a condizione che

la sua esistenza sia nota e credibile. Può pure essere, come suggerisce lo stesso Posner, un espediente col quale i sauditi vogliono assicurarsi la protezione americana contro qualsiasi minaccia interna ed esterna. Esiste però anche una potenziale minaccia americana, visto che da più di trent'anni si discute, a Washington, se invadere o no l'Arabia Saudita e che, ultimamente, c'è stato un vero boom di proposte politiche, articoli e libri violentemente anti-sauditi (tra cui appunto quello di Posner).

Il riferimento al dottor Stranamore introduce un argomento fin qui poco trattato dai media, o forse quasi ignorato: quello della Bomba e il petrolio. Se e quando l'Iran disporrà di armi atomiche e di missili balistici affidabili, bisognerà tener conto che potrà minacciare di usarli contro gli impianti petroliferi di altri paesi della regione, e questo non necessariamente per scopi aggressivi ma anche, e forse soprattutto, come deterrenza (estrema) nei confronti di possibili attacchi da parte di altri paesi – per esempio gli Stati Uniti.

Anche Israele potrebbe praticare una dottrina di deterrenza che preveda, tra l'altro, attacchi nucleari contro impianti petroliferi arabi. Zev Chafets, uno scrittore israeliano che a suo tempo fu portavoce del premier Benjamin Netanyahu, in un articolo per il *Los Angeles Times*, a proposito della potenziale minaccia nucleare posta dall'Iran, ha scritto che tra le possibili risposte israeliane a un attacco iraniano vi è quella di «ridurre in miseria l'Iran e il mondo arabo distruggendo i loro campi petroliferi»³⁹. Quasi certamente, Chafets non ha espresso una sua ipotesi personale e neppure ha «svelato» un qualche segreto della strategia nucleare israeliana, ma ha trasmesso all'Iran, ai paesi arabi e al mondo un avvertimento del governo di Tel Aviv. Questa possibile deterrenza «anti-petrolio» è forse una delle più efficaci tra le varie opzioni della strategia nucleare di Israele, perché fa sì che gli stessi arabi produttori di petrolio e le grandi potenze abbiano interesse a evitare che Israele si veda «costretto» a usare il suo deterrente. È possibile che già verso la fine della Guerra del Kippur (1973) Israele abbia minacciato di colpire installazioni petrolifere arabe, forse in Libia e in Iraq, con armi convenzionali o anche nucleari.

*Fondamenti della sicurezza:
ridondanza e diversificazione, anche col Gnl*

Il problema della futura sicurezza degli approvvigionamenti – tornato in primo piano in questi ultimi anni, come si è visto in Europa a proposito dell'import di gas naturale – è un problema vasto e complesso che va esaminato non solo dal punto di vista politico, strategico e militare, ma anche da un punto di vista più tecnico ed economico, relativo alla strut-

tura degli approvvigionamenti e dei consumi. Qui i concetti chiave sono due: ridondanza e diversificazione⁴⁰.

La ridondanza è un principio generale estremamente importante ai fini della sicurezza. In questo contesto, si tratta di dover disporre di un eccesso di capacità, grande o piccolo, in ogni fase del sistema globale di approvvigionamento. Ridondanza vuol dire, ad esempio, l'esistenza di un margine di capacità produttiva normalmente inutilizzata per poter far fronte a improvvisi aumenti della domanda (o a un improvviso calo della produzione in qualche paese, per i più disparati motivi), e quindi anche, allo stesso modo, disporre di capacità di trasporto, stoccaggio e raffinazione superiori al livello di utilizzo normale, e pure di scorte strategiche di greggio e prodotti raffinati, *idem* per il gas. La ridondanza contribuisce alla flessibilità, e quindi alla sicurezza, dei sistemi nazionali e del sistema globale di approvvigionamento. Un sistema flessibile si adatta abbastanza facilmente e rapidamente a importanti cambiamenti del contesto operativo. Un sistema rigido, come quello attuale, incontra invece molte difficoltà, che poi si traducono in situazioni di «crisi» e in sensibili rincari.

La diversificazione è un principio che riguarda tutto il sistema di approvvigionamento energetico. Per prima cosa, bisogna diversificare le fonti di energia e operare con un mix di fonti (petrolio, gas, carbone e altro) per non dipendere troppo da una singola fonte – un errore, questo, commesso in passato dall'Italia (e da altri) con un'eccessiva dipendenza dal petrolio. Inoltre, bisogna diversificare le fonti geografiche di approvvigionamento, in modo da non dipendere oltremisura da un singolo paese o da una singola area geografica. Infine, bisogna diversificare, se possibile, pure i modi di trasporto (per esempio, oleodotti e navi cisterna) e persino le linee di comunicazione.

Ad esempio, le pipeline, sia per il petrolio sia per il gas, comportano elementi di rigidità e di insicurezza. Possono esservi numerosi rischi geopolitici lungo il percorso (per esempio, se una pipeline passa per regioni instabili o conflittuali), nonché il rischio che, per motivi politici o commerciali, o per emergenze di varia natura, il paese fornitore chiuda i «rubinetti». Quindi, è bene potersi rifornire, da quel paese, anche in altro modo (per esempio via mare, se possibile) e avere i mezzi per rifornirsi, in alternativa, altrove. Se, ad esempio, importiamo tutto il nostro petrolio da un solo paese e tramite un solo oleodotto, senza avere rapide soluzioni alternative, il nostro sistema è estremamente rigido e pericoloso, e rischiamo notti insonni al pensiero dei pericoli cui siamo esposti.

Un problema di possibile rigidità si pone all'Unione Europea per il suo import di gas naturale, previsto in rapida crescita e che per ora si basa su un numero di fornitori troppo ridotto. Non ci sono certo preoccupazioni per la Norvegia, le cui forniture coprono il 24 per cento dell'import del-

l'Ue, ma la quasi totalità delle rimanenti importazioni proviene da due soli fornitori: la Russia (44 per cento) e l'Algeria (poco più del 18 per cento). In futuro, l'Unione Europea potrà ricevere gas naturale da altri produttori del Nordafrica (Libia ed Egitto), oltre che da regioni relativamente a rischio quali il Caspio/Asia centrale e il Medio Oriente/Golfo Persico.

Per ora, l'Europa non ha molti gradi di libertà in materia di gas naturale per scegliere e diversificare le fonti di approvvigionamento e i modi di trasporto, perché nella stragrande maggioranza dei casi il gas viene trasportato tramite gasdotti. Tuttavia, nell'incipiente «nuova era» del gas, sta maturando la rivoluzione industriale ed economica del Gas naturale liquefatto (Gnl), che potrebbe cambiare in profondità il sistema globale del gas, renderlo più flessibile e sicuro e favorire la formazione di un mercato del gas con un significativo grado di integrazione a livello mondiale. Col Gnl un paese importatore dipende molto meno dal legame rigido, via pipeline, con un numero molto ristretto di fornitori, e può in teoria rifornirsi dove vuole, quando vuole e quanto vuole, purché ci siano gli impianti di liquefazione e rigassificazione. D'altra parte, il Gnl conferisce maggior flessibilità e libertà d'azione anche agli esportatori.

Per l'Italia e per l'Europa, il Gnl si pone come una strategia probabilmente indispensabile in vista della prossima «era del gas», per diversificare il più possibile le fonti di approvvigionamento e ridurre i notevoli rischi commerciali, economici e strategici di una dipendenza crescente in termini di quantità e concentrata su due soli, grandi fornitori. Col Gnl il mercato del gas da regionale diventa globale e gli approvvigionamenti diventano assai più flessibili.

Cannoniere e cannoni americani e cinesi sulle vie del petrolio

Quand'era comandante supremo delle forze della Nato, il generale americano James Jones (che ha lasciato l'incarico nell'autunno 2006) sosteneva che l'Alleanza doveva ormai occuparsi di nuovi problemi e di nuovi scacchieri, in una visione strategica focalizzata sull'energia, ovvero sulla sicurezza delle importazioni di idrocarburi. Tra i possibili compiti particolari, citava la sicurezza delle pipeline che portano petrolio e gas dalla Russia all'Europa. E, ancora, la sicurezza dei porti e dei trasposti marittimi. La Nato infine doveva essere presente, in qualche modo, nell'Africa sub-sahariana, «nuova frontiera» del petrolio (soprattutto di quello in acque profonde) con una produzione in rapida crescita. Negli ambienti dell'Alleanza Atlantica si parlava anche di un possibile ruolo nel Medio Oriente, e in particolare di una «presenza»

nel Golfo Persico. Secondo alcuni, sarebbe auspicabile che nella Nato entrasse pure Israele.

Al summit Nato di Riga (28-29 novembre 2006), il tema «Nato & petrolio» è tornato d'attualità per un discorso assai «energico» pronunciato, alla vigilia del summit, dal senatore americano Richard D. Lugar, repubblicano dell'Indiana, a una conferenza organizzata a Riga da una fondazione tedesca. Nei prossimi decenni, ha detto Lugar, la scarsità di energia e i tentativi di controllarne le forniture e di usarla come «un'arma» saranno le cause più probabili di conflitti armati in Europa e nelle regioni circostanti. Lugar chiedeva che la Nato fosse pronta a considerare un eventuale blocco delle forniture energetiche a un paese membro come una vera e propria «aggressione» che richiede un'opportuna risposta⁴¹. Dopo la vicenda del gas tra Russia e Ucraina, era chiaro che Lugar si riferiva proprio alla Russia quale eventuale «aggressore» da punire; in altre occasioni, aveva invece criticato il Venezuela e l'Iran e, in generale, il «nuovo potere politico» di cui godono i paesi del petrolio. A Washington, Lugar sembra vicino ad alcuni ambienti neocon politicamente ostili ai paesi arabi del petrolio e molto impegnati sul fronte dell'energia con progetti volti a ridurre la dipendenza degli Stati Uniti dal Medio Oriente e a sviluppare, in America, nuove tecnologie energetiche. L'idea di ridurre la dipendenza dal Medio Oriente, e a tempi brevi, è probabilmente velleitaria e irrita i sauditi ma va abbastanza di moda a Washington.

Del resto, sembra che gli Stati Uniti vogliano creare una propria area di approvvigionamento di petrolio strategicamente più sicura, nella regione atlantica, che comprenderebbe il Canada e altri produttori dell'America Latina (Venezuela e forse Brasile) e dell'Africa (soprattutto Golfo di Guinea). Da quest'area, gli Stati Uniti potrebbero ricevere ben più del 50 per cento del loro import petrolifero, isolandosi in qualche modo da zone «calde» come il Golfo Persico e il Mar Caspio. Entro il 2015, ad esempio, dall'Africa potrebbe venire circa il 25 per cento dell'import petrolifero americano. Non a caso il generale Jones, che oltre che comandante della Nato era anche comandante delle forze americane in Europa, auspicava una presenza strategica degli Stati Uniti in Africa.

Il Pentagono ha infine deciso che, per quanto riguarda gli affari militari americani, l'Africa occidentale, finora di competenza del Comando americano in Europa (EurCom), avrà un proprio Comando (AfriCom) il cui quartier generale potrebbe in futuro risiedere in una nuova grande base aeronavale nel Golfo di Guinea. L'Africa orientale, invece, resta di competenza del Comando centrale (CentCom), il cui settore principale è il Golfo Persico⁴².

Gli americani si sono forse accorti in ritardo dell'Africa e ora si muovono in fretta, ma per tutto il continente, o quasi, stanno dilagando i cinesi, alla ricerca di materie prime e soprattutto petrolio.

La Cina cerca di diversificare su scala globale i propri approvvigionamenti di petrolio – nel Medio Oriente (soprattutto Iran e Arabia Saudita), in Africa, in America Latina e anche in Canada. Ci sono però due problemi principali. Il primo è la possibile competizione con gli Stati Uniti in varie zone produttive. Il secondo è come portare a casa il petrolio acquistato o prodotto all'estero. Quasi tutto l'import petrolifero cinese viaggia via mare, e per di più lungo rotte strategicamente vulnerabili (soprattutto lo Stretto di Malacca – vedi riquadro nel capitolo 1) esposte anche al rischio di un blocco navale americano, per esempio in seguito a un'eventuale crisi tra Cina e Taiwan. In più, vi è una particolare vulnerabilità commerciale dovuta al fatto che, per l'import via mare, la Cina deve dipendere in gran parte da navi petroliere di altri paesi. Tutti questi problemi potrebbero diventare assai più gravi, nei prossimi anni, con la prevista crescita dell'import di Gnl, per il quale la Cina ha grandi programmi.

Come ovviare a queste vulnerabilità? In primo luogo, con l'acquisizione di nuove navi petroliere e metaniere per la flotta nazionale, possibilmente costruite nei cantieri cinesi. In secondo luogo, potenziando la Marina militare, con nuove unità più moderne, di superficie e sottomarine, per proteggere le rotte del petrolio ed essere in grado di forzare eventuali blocchi navali⁴³. Infine, c'è la strategia del «filo di perle», cioè di una serie di porti e installazioni in paesi amici – tra cui la Cambogia, la Thailandia, Myanmar, il Pakistan – per disporre di punti d'appoggio, basi logistiche, centri operativi e anche di porti mercantili e petroliferi collegati alla Cina con strade e ferrovie, in modo da ridurre i percorsi via mare dei carichi di materie prime, merci e petrolio diretti in Cina e così evitare, anche e soprattutto, di passare per lo Stretto di Malacca.

L'altra strategia consiste nello sviluppare gli approvvigionamenti di petrolio e gas via terra dalla Russia, dal Kazakistan, dall'Iran, dal Turkmenistan. Ma anche qui possono porsi numerosi problemi strategici e militari. La nuova dottrina cinese della «difesa attiva», che prevede l'organizzazione di reparti corazzati altamente mobili chiamati a operare in profondità nel territorio nemico, sembra concepita per garantire la sicurezza degli approvvigionamenti di idrocarburi nell'Asia centrale⁴⁴.

Happy End: come scoprire un'altra Arabia Saudita

Per qualche tempo, in questi ultimi anni, i media hanno martellato il pubblico occidentale con la paura della «grande sete petrolifera» dell'Asia, e in particolare della Cina, che minacciava di prosciugare i mercati mondiali e, intanto, faceva lievitare i prezzi a livelli astronomici. Era poco più che una leggenda della globalizzazione, ma abbastanza sgradevole per

alcune sue implicazioni culturali. Poi, il «fattore cinese» passò di moda, anche se rimase l'idea che, dopotutto, i cinesi, ma anche gli asiatici in generale, consumino energia in modo poco efficiente. Il che è vero, eppure sembra che i più grandi sprechi avvengano proprio nell'area Ocse, cioè nelle economie più ricche e avanzate. Basti riprendere alcuni dati citati dall'amministratore delegato dell'Eni, Paolo Scaroni, in un articolo apparso sul *Financial Times*⁴⁵.

Secondo Scaroni, se gli americani usassero automobili europee, o comunque efficienti quanto quelle europee in termini di chilometri per litro (o miglia per gallone), gli Stati Uniti risparmierebbero una quantità di petrolio (quattro milioni di barili al giorno) equivalente alla produzione dell'Iran, terzo esportatore mondiale di greggio. Se poi in tutta l'area Ocse si usassero automobili di ultimissima generazione, con consumi di un litro di carburante per 20 km, il risparmio globale sarebbe di 10 mb/g, pari alla produzione dell'Arabia Saudita, numero uno mondiale del petrolio, e a qualcosa di più di quanto consumano Cina e India messe assieme. E ancora, se gli americani regolassero il riscaldamento e l'aria condizionata secondo criteri europei, ci sarebbe un ulteriore risparmio di 5 mb/g, che, sommati ai precedenti 10 mb/g, porterebbero a una riduzione complessiva pari al 15-20 per cento dei consumi petroliferi globali.

Quello che è sbalorditivo in questi esempi ripresi da Scaroni è che essi riguardano solo i risparmi teorici possibili usando modelli di autovetture efficienti già in produzione e regolando meglio i caloriferi e i condizionatori americani, senza bisogno di drastiche misure di *austerità*, di rivoluzioni industriali, di soluzioni avveniristiche, e neanche di guerre.

3.3. Dominare e ridisegnare il Medio Oriente

Nella primavera del 2003, subito dopo l'invasione e l'occupazione dell'Iraq di Saddam Hussein, a Washington era di moda una domanda laconica e spavalda: «Chi è il prossimo?». Per molti, la Siria. Ma i più proponevano l'Iran khomeinista, che con l'Iraq era stato candidato a un'azione «preventiva» subito dopo l'11 settembre ed era nella «lista nera» dei neocon già da prima. Anche Israele premeva per colpire subito l'Iran, per via dei suoi programmi nucleari e non solo.

A metà del 2004, la nuova guerra sembrava davvero imminente: ci si aspettava, tra l'altro, che il presidente George W. Bush lanciasse un'offensiva aerea sull'Iran entro quell'ottobre, in tempo per le presidenziali di

novembre. Oppure che, ad attaccare, fosse Israele. Da allora, gli articoli, i reportage e le «fughe» di notizie (quasi certamente orchestrate) sui possibili piani d'attacco, sono diventati una fiorente attività editoriale, comprese le ricorrenti, dettagliate «rivelazioni» su come Israele si preparasse ad attaccare, se del caso, da solo. Tuttavia, nonostante la continua *escalation* delle minacce, Stati Uniti e Israele hanno poi lasciato passare quelle che i media hanno via via interpretato e presentato come scadenze ultimate.

*Guerra all'Iran: in primavera? l'anno prossimo?
altre opzioni?*

Tra la fine del 2006 e l'inizio del 2007, non pochi pensavano (e i neocon ardentemente speravano) che, comunque, Bush avrebbe attaccato l'Iran entro la fine del suo mandato alla Casa Bianca (gennaio 2009). Joshua Muravchik, dell'American Enterprise Institute e uno dei più noti ideologi neocon, iniziò un suo articolo per il *Los Angeles Times* con una sobria sollecitazione: «Dobbiamo bombardare l'Iran». E in un breve saggio per *Foreign Policy* avvertì: «Il presidente Bush dovrà bombardare gli impianti nucleari iraniani prima di terminare il suo mandato»⁴⁶. Secondo altre previsioni, Bush avrebbe attaccato nella primavera del 2007, per poter contare ancora, a Londra, sul sostegno del premier Tony Blair, che aveva annunciato di voler lasciare il n. 10 di Downing Street. Verso la fine di febbraio, però, lo stesso Blair sembrò prendere le distanze da Bush, annunciando a sorpresa il prossimo, progressivo ritiro delle forze di Sua Maestà dall'Iraq, pur impegnandosi, al tempo stesso, a inviare altri uomini in Afghanistan. Poi, in un'intervista alla Bbc, disse che non c'era alcun piano britannico né americano di attaccare l'Iran. Eppure, l'indomani, il *Times* di Londra rivelò che, in effetti, in seno al governo si temeva proprio che Bush optasse per la guerra⁴⁷.

D'altra parte, a Vienna, il direttore generale dell'Agenzia internazionale dell'energia atomica, Mohamed ElBaradei, disse che all'Iran occorreva ancora dieci anni per poter costruire una bomba atomica. E a Washington qualcuno cominciava a pensare che la retorica bellicosa contro l'Iran, soprattutto da parte delle organizzazioni ebraiche americane, si fosse spinta troppo in là, per esempio nel paragonare l'Iran alla Germania nazista e nel proporre la guerra come unica risposta possibile all'ipotetica minaccia di distruzione di Israele. Un invito a smorzare la propaganda, soprattutto in ambito ebraico, è venuto anche da Shoshana Bryen, generalmente classificata tra i «falchi»⁴⁸. La Bryen è una dirigente del Jewish Institute for National Security Affairs, un *think tank* molto attivo e influente

nell'ambito della *lobby* filo-israeliana, e solitamente molto ostile verso gli arabi in generale e i palestinesi in particolare⁴⁹.

Nel frattempo, la Russia aveva completato la fornitura all'Iran di un sistema di difesa anti-aerea molto avanzato, il Tor-M1 con 29 batterie lancio-missili, e in più nuovi missili anti-nave, che si aggiungevano ai Subburn forniti dalla Cina (ma derivati dai russi N-SS-22 Moskvit) e concepiti per affondare grandi unità (anche portaerei), il che forse complicava i piani militari americani e israeliani.

Comunque, vi erano molti indizi che contro l'Iran, anzi, in Iran, fosse in corso da tempo (forse già dal 2005) una guerra clandestina «a bassa intensità» condotta da *commando* americani, britannici e israeliani con azioni di guerriglia, sabotaggio, ricognizione, aiuto a gruppi insurrezionali e terroristi locali, omicidi, attentati⁵⁰.

Un'altra opzione per gli Stati Uniti – in aggiunta a quella militare, ma più strategica e di lunga durata – è quella di un «riallineamento» i cui punti chiave sarebbero: fare dell'Iran il centro focale apparente (anche se non necessariamente reale) di una nuova strategia americana nel Medio Oriente/Golfo Persico e nella regione circostante; ingigantire l'idea di un'incombente «minaccia» iraniana e sciita di portata quasi globale; favorire l'aggregazione di nuove, estese alleanze regionali (tacite o dichiarate), con la partecipazione di Israele insieme a paesi musulmani sunniti, arabi e non arabi; fomentare un crescente antagonismo tra paesi arabi e Iran, tra sunniti e sciiti.

All'inizio del 2007, di questa ipotetica strategia non si era ancora parlato in modo approfondito, ma alcuni suoi elementi principali erano già in essere e la strategia stessa sembrava avviata, seppure allo stadio embrionale. In caso di successo, essa farà del contrasto con l'Iran il «paradigma» della politica e della strategia nel Medio Oriente per gli anni a venire.

A Washington, il Segretario di Stato, Condoleezza Rice, e il consigliere per la sicurezza nazionale, Stephen Hadley, hanno continuato a ripetere, soprattutto nella seconda metà del 2006, che i paesi arabi sunniti si sentono sempre più minacciati dalla crescente influenza e potenza dell'Iran sciita e dal suo programma nucleare. Fonti americane e israeliane hanno suggerito che un attacco militare all'Iran sarebbe bene accolto dai paesi arabi sunniti e contribuirebbe alla stabilità della regione.

Sempre all'inizio del 2007, la Rice affermò che, per fronteggiare la minaccia iraniana e sciita, i paesi arabi sunniti erano interessati a trovare un accordo anche tra loro, oltre che con Israele e gli Stati Uniti, per rilanciare il processo di pace israelo-palestinese. E soprattutto che i paesi arabi del Golfo, insieme a Egitto, Giordania e Israele, formavano ormai un «nuovo allineamento moderato» contro l'Iran e la Siria⁵¹.

La guerra in Libano crea nuovi amici

I primi segnali di questo possibile nuovo corso politico si sono manifestati nel 2006, proprio all'inizio della guerra israeliana in Libano. La guerra scoppiò quasi a sorpresa il 12 luglio con un duro scontro a fuoco lungo il confine tra soldati israeliani e guerriglieri libanesi sciiti di Hezbollah (alcuni soldati israeliani persero la vita e due vennero catturati), immediatamente seguito, nel giro di poche ore, da massicci raid aerei israeliani su numerosi obiettivi, quasi tutti civili, in Libano. A sua volta, Hezbollah replicò con razzi d'artiglieria del tipo Katiuscia contro Israele. Dunque, un caso di *escalation* molto rapida e violenta.

Il premier israeliano Ehud Olmert promise subito che la guerra avrebbe creato una nuova realtà politica nella regione. E Condoleezza Rice affermò che quel che stava accadendo erano solo i «dolori del parto di un nuovo Medio Oriente», cosa che scandalizzò l'opinione pubblica nei paesi arabi, che in quei giorni vedevano in televisione le vittime civili e le estese distruzioni del Libano. Le parole di Olmert e della Rice si persero poi nel rumore della guerra, ma suggerivano che l'*escalation* della crisi seguiva una strategia più vasta⁵².

Intanto, già nei primissimi giorni vi fu un piccolo colpo di scena, quando tre paesi arabi «moderati», cioè filo-americani, Arabia Saudita, Egitto e Giordania, dissero pubblicamente che i responsabili della guerra erano gli sciiti di Hezbollah, da molti anni alleati della Siria e dell'Iran. Subito dopo, a Washington, ecco un altro piccolo colpo di scena, quando l'ambasciatore saudita, principe Turki al Feisal, ricevette una visita insolita: Abraham Foxman, direttore nazionale dell'Anti-Defamation League, una delle maggiori organizzazioni ebraiche filo-israeliane degli Stati Uniti, venuto a complimentarsi per l'iniziativa di Riad. In seguito, il principe Turki, insieme al ministro degli Esteri, principe Saud al Feisal, suo fratello, incontrarono a New York lo stesso Foxman e altri dirigenti ebrei americani. Nello stesso periodo, come venne poi svelato, re Abdallah II di Giordania ospitò, nel suo palazzo, incontri segreti ad alto livello tra israeliani (forse il premier Olmert) e sauditi (forse il principe Bandar bin Sultan, responsabile a Riad del Consiglio per la sicurezza nazionale).

Tutto ciò alimentò l'idea che il Medio Oriente fosse alla vigilia di una svolta clamorosa, di un riallineamento politico di portata storica, con una sorta di nuova alleanza – tra Stati Uniti, paesi arabi «moderati» e Israele – diretta contro la nuova «minaccia» iraniana. Questa, secondo i giornali americani, era dovuta a molteplici fattori: la maggior forza internazionale dell'Iran; le sue future armi nucleari; la sua influenza politica sugli sciiti dell'Iraq; il pericolo di una sua egemonia nel Golfo; la quasi vittoria o comunque il successo di Hezbollah contro Israele. I giornali sottolineavano

il pericolo, sollevato da re Abdallah II di Giordania, del sorgere di una «mezzaluna sciita» formata da Iran, Iraq e da un Libano dominato da Hezbollah, con la partecipazione politica della Siria, che non è sciita ma è comunque alleata dell'Iran. Essa poteva spaccare la penisola arabica e destabilizzare i paesi arabi del Golfo. (Abdallah II pose la questione già alla fine del 2004 in un'intervista al *Washington Post*, per sottolineare i pericoli di una vittoria degli sciiti alle elezioni in Iraq⁵³. Ma a quell'epoca i suoi allarmi vennero ignorati.)

Dopo la guerra in Libano, i media americani hanno improvvisamente cominciato a evocare la dicotomia «sciiti-sunniti» (fino ad allora citata quasi solo relativamente alla situazione in Iraq) come se fosse la chiave di tutti i problemi mediorientali di oggi, o quasi. Ciò può essere stato dovuto a una suggestione della guerra in Libano, in virtù dell'*exploit* degli sciiti di Hezbollah. Ma può anche essere stato, in parte, l'esito di un fitto ed esteso *battage* politico bene orchestrato a sostegno della possibile nuova strategia centrata sull'Iran. Qualcuno, in Occidente, ha anche cominciato a parlare della presunta, futura bomba atomica iraniana come di una «bomba sciita», implicando che essa minaccerà anche i paesi sunniti e che questi dovranno farsi la loro «bomba sunnita»⁵⁴. Qui siamo, probabilmente, in piena «guerra psicologica», e il nuovo termine «bomba sciita» (che trasmette tra l'altro un messaggio larvamente razzista e islamofobo) è di quelli che possono avere grande successo nel linguaggio dei media.

Un «riallineamento» anti-Iran e anti-sciita

Il contrasto tra Stati Uniti e Iran non è di adesso, anzi ha ormai quasi trent'anni. Cos'ha di nuovo quell'ipotetica strategia di riallineamento?

Nella nuova strategia, l'Iran viene messo in una posizione centrale che prima non aveva. Sulla scena mediorientale, l'Iran è sempre stato un attore importante di cui tener conto, ma in passato la strategia degli Stati Uniti (e di Israele) era focalizzata altrove. Nel nuovo approccio, l'Iran è al centro, e tutto viene definito rispetto a esso. La politica e la strategia mediorientale verrà riorientata e ridefinita quasi esclusivamente rispetto a una proclamata «minaccia iraniana e sciita» che si porrebbe non solo al Medio Oriente in generale (e in particolare ai paesi arabi sunniti e a Israele), ma anche al mondo intero. L'Iran è stato definito come la più grave crisi che si sia mai posta dopo la Seconda guerra mondiale e, per Israele, una vera e propria «minaccia esistenziale». Per quanto iperboliche, queste affermazioni, e altre simili, vengono proposte sempre più frequentemente, ripetute in modo acritico dai media, e potrebbero presto diventare concetti acquisiti nel lessico politico occidentale. La parola «Iran» evoche-

rà una minaccia oscura, presente e incombente su tutti, una minaccia implicita, quasi un fatto esistenziale: una minaccia totale, dovuta al semplice fatto che esiste il regime islamico sciita iraniano, e che poi si manifesterà con forme specifiche non necessariamente reali.

La risposta a questa «minaccia totale» comporterà nuovi allineamenti mediorientali, nuove coalizioni, nuovi criteri di valutazione dei regimi politici, nuove allocazioni delle risorse – e anche nuove teorie strategiche e nuove terminologie perché l'emergente coalizione anti-Iran avrà anche bisogno di un piccolo lessico politico-ideologico, di una propria «neolingua». Molte decisioni, iniziative politiche o militari, nonché investimenti in nuovi sistemi per la difesa, saranno giustificati dalla minaccia iraniana benché il rapporto causa-effetto sia discutibile o inesistente. In breve, è un ipotetico «paradigma» simile a quello vigente ai tempi della Guerra fredda e che dovrebbe superare e inglobare il paradigma della «guerra globale al terrorismo», ormai probabilmente obsoleto e consumato.

Tutto ciò può apparire lento e macchinoso. Ci vorrà forse molto tempo perché il nuovo «paradigma» prenda davvero consistenza, diventi la struttura portante della politica mediorientale e, se del caso, si trasformi in una vera alleanza. Tuttavia, bisogna tenere presenti alcuni fattori chiave.

Il primo è che il nuovo paradigma di lungo termine è una valida alternativa all'opzione militare, che invece presenta molti rischi per gli Stati Uniti. Quindi, permette loro di guadagnare tempo, e intanto «normalizzare» il fronte arabo.

Il secondo è che la partita iraniana è di primaria importanza per il futuro confronto strategico tra gli Stati Uniti e i loro alleati da una parte, e la Russia, la Cina e altre potenze asiatiche dall'altra. L'Iran è proprio sul *limes* tra le due coalizioni di interessi. È anche un grande produttore di petrolio e aspira a diventare il numero due mondiale del gas, dopo la Russia, con la quale ha una lunga consuetudine. Ha o avrà stretti legami energetici con la Cina e altri asiatici. È membro «osservatore» (insieme a India e Pakistan) della Shanghai Cooperation Organization, creata dalla Cina e dalla Russia e della quale fanno parte il Kazakistan, il Kirghizistan, il Tagikistan e l'Uzbekistan, e che potrebbe svilupparsi come un'alleanza volta anche a contenere la penetrazione americana nella regione. Così, una strategia di pressioni sull'Iran, e di minacce militari, permette agli Stati Uniti di porre un'ipoteca strategica sui futuri rifornimenti di petrolio e gas della Cina e dell'India. Infine, sempre in quest'ottica, i riallineamenti politici in Medio Oriente nel quadro della strategia anti-Iran potrebbero frenare l'apparente e quasi spettacolare «deriva» dei paesi arabi del Golfo in direzione dell'Asia.

Il terzo fattore è che il nuovo paradigma di lungo termine si configura, probabilmente, come un quadro di riferimento della politica e della stra-

tegia mediorientale che deve restare valido per un determinato tempo senza peraltro implicare una «visione» politica relativa a un qualsivoglia «nuovo ordine» mediorientale che i paesi della regione vorranno realizzare assieme. L'aspetto chiave non è il teorico obiettivo finale (per esempio, una super-alleanza formale e istituzionalizzata), ma il processo che il nuovo paradigma potrà avviare con conseguenze assai vantaggiose.

Riguardo a quest'ultimo punto, si può osservare che l'attività politica, diplomatica, militare e strategica e infine propagandistica, connessa alla promozione del nuovo paradigma, può creare, e forse è effettivamente finalizzata a fomentare, un clima di crescenti sospetti e antagonismo tra l'Iran e i paesi arabi, esasperare la tensione rispetto allo stato precedente e comportare rischi più elevati di manovre destabilizzanti, contraccolpi interni e scontri militari. Ciò porterà, tra l'altro, i paesi arabi del Golfo ad aumentare le loro spese militari, già assai cospicue, e quindi le loro importazioni di armamenti, soprattutto dagli Stati Uniti e dal Regno Unito. Inoltre, l'eventuale crescita della tensione e dei pericoli giustificherà una maggior presenza militare americana nella regione, e si comincerà (o tornerà) a parlare della necessità di un intervento militare per «proteggere» il petrolio del Golfo e assicurare i rifornimenti mondiali.

Una corsa araba alla Bomba. O è tutta propaganda?

Un caso molto significativo di propaganda volta ad alimentare tensione è quello di un'ipotetica, incipiente «corsa araba al nucleare», che secondo alcune fonti sarebbe una risposta ai programmi iraniani e potrebbe avere implicazioni militari. Nell'autunno del 2006, di colpo, numerosi paesi arabi – Arabia Saudita, Egitto, Emirati Arabi Uniti (Eau) e altri – hanno annunciato l'intenzione di avviare programmi nazionali nel settore dell'energia nucleare. Il Consiglio di Cooperazione del Golfo (Ccg), di cui fanno parte Arabia Saudita, Bahrein, Eau, Kuwait, Oman e Qatar, ha deciso in dicembre, al summit di Riad, di studiare la fattibilità di un programma congiunto. La Turchia, paese islamico sunnita, non arabo, confinante con l'Iran, ha detto di voler realizzare alcune centrali. Nei primi giorni del 2007, il presidente egiziano Hosni Mubarak ha confidato al giornale israeliano *Yedioth Ahronoth* che, se ci sarà una corsa all'atomica in Medio Oriente, l'Egitto sarà costretto a dotarsi anch'esso di armi nucleari. Pochi giorni dopo, ad Amman, re Abdallah II ha annunciato a un altro quotidiano israeliano, *Haaretz*, che anche la Giordania vuole entrare nell'era dell'atomo, però a scopi civili.

In breve, un gran numero di paesi arabi e la Turchia sentono improvvisamente il bisogno di energia nucleare; uno di essi, l'Egitto, lascia in-

tendere che potrebbe farsi la bomba; per quel che se ne sa, forse altri potrebbero pensare alla stessa cosa, per esempio l'Arabia Saudita. È sorprendente che tutto ciò non abbia sollevato alcuna reazione a livello internazionale. Gli Stati Uniti hanno subito segnalato il loro assenso ai programmi civili dell'Egitto, e anche Israele ha detto di non vedervi alcuna minaccia militare. Inoltre, un corrispondente da Gerusalemme, Abraham Rabinovich, ha scritto che alcuni dirigenti israeliani vedono «positivamente» i programmi nucleari dei paesi arabi del Golfo perché è «una mossa diretta contro l'Iran», e che la questione iraniana porta a una convergenza di interessi tra Israele e i paesi arabi sunniti: «Israele ha sempre temuto la prospettiva che il mondo arabo disponga di armi nucleari, ma ora incoraggia una tacita alleanza con gli stati sunniti che hanno un comune interesse a frenare la crescita della potenza iraniana»⁵⁵.

Tutto ciò ha davvero dell'incredibile e può lasciare più che perplessi. Bisogna però notare che i paesi in questione sono tutti «moderati» e amici degli Stati Uniti. La Turchia è membro della Nato e ha stretti legami, anche strategici, con Israele. Non è poi ancora chiaro se quei paesi hanno davvero deciso di avviare programmi nucleari, sia pure solo civili, oppure se si sono limitati a manifestare vaghe intenzioni, soprattutto allo scopo di dare l'impressione di voler fare qualcosa. Comunque, i tempi in gioco sono lunghi, e quelle intenzioni nucleari espresse ora daranno risultati, semmai, tra dieci o vent'anni, il che non può influire molto sulla situazione odierna e sui presunti programmi iraniani.

È probabile che in tutto ciò vi sia una forte componente di «guerra psicologica» nei confronti sia dell'Iran sia dell'opinione pubblica americana.

Il messaggio all'Iran è volto a dare credibilità all'idea che si stia formando un'alleanza tacita (ma non silenziosa, almeno da parte americana e israeliana) tra arabi sunniti, Stati Uniti e Israele. Gli iraniani lamentano che, benché essi rispettino il Trattato di non proliferazione, l'Occidente voglia impedire loro lo sviluppo della tecnologia nucleare a scopi pacifici, e ora vedono che gli Stati Uniti, e Israele, così reattivi sulle questioni nucleari, danno il loro benestare ai programmi arabi in quanto diretti contro l'Iran.

Il messaggio all'opinione pubblica americana, e soprattutto al Congresso, è che c'è il rischio di una «corsa araba alla bomba» se gli Stati Uniti non intervengono contro l'Iran. Nella corrispondenza sopra citata, Abraham Rabinovich ha riferito che, secondo i dirigenti di Gerusalemme, «questi paesi [arabi] vedono che l'Iran procede a tutto vapore [nei programmi nucleari] senza alcuna interferenza esterna, e vogliono mandare alle grandi potenze un chiaro messaggio che bisogna fare di più». E ha citato Abdelaziz Sager, presidente del Gulf Research Centre, nel Dubai: «Loro cercano di dire che se il programma iraniano continua, voi occidentali

ci costringerete ad acquisire anche noi una capacità nucleare». Negli stessi giorni, Dennis Ross, ex negoziatore americano per il Medio Oriente, ha usato in un'intervista lo stesso, identico argomento, e cioè che l'improvviso interesse arabo per l'energia atomica è un segnale che i paesi interessati lanciano agli americani: «Se non fermate l'Iran, prenderemo anche noi la via del nucleare!»⁵⁶. Ross ha un incarico al Washington Institute for Near Eastern Policy, un *think tank* legato alla cosiddetta *lobby* filo-israeliana, molto influente sulle questioni mediorientali e regolarmente citato dai media.

Dunque, la «corsa araba al nucleare», Turchia compresa, con o senza risvolti militari, potrebbe essere null'altro che una vasta manovra di propaganda, mistificazione e «guerra psicologica» concordata tra i paesi arabi interessati, Stati Uniti e Israele. Ma chi ha preso l'iniziativa? E chi ne trae vantaggio?

Un aspetto singolare della vicenda è che, mentre Washington afferma che gli arabi «moderati» sono terrorizzati dalla futura bomba iraniana, quegli stessi paesi interessati sembrano poi molto accomodanti con l'Iran. Nel dicembre 2006, proprio pochi giorni prima del summit del Consiglio di Cooperazione del Golfo (durante il quale si decise di studiare la fattibilità di un programma nucleare comune), il capo dell'intelligence dell'Arabia Saudita, principe Muqrin bin Abdul Aziz (fratellastro di re Abdallah), parlando a una conferenza regionale sulla sicurezza (alla quale partecipava anche il ministro degli Esteri iraniano, Manouchehr Mottaki), disse che la principale minaccia per la sicurezza del Golfo erano le armi atomiche di Israele. E aggiunse: «Di conseguenza, alcuni paesi della regione hanno preso parte alla corsa alle armi nucleari cui stiamo ora assistendo»⁵⁷. Ovvero, il principe saudita giustificava il programma nucleare iraniano come una risposta all'arsenale atomico israeliano. Allo stesso modo, nel gennaio 2007, quando la Lega Araba ha organizzato al Cairo una conferenza sui pericoli di proliferazione delle armi di distruzione di massa (Wmd) in Medio Oriente, un funzionario della Lega ha detto che il problema delle Wmd andava studiato «alla luce del fatto che Israele possiede [...] queste armi e potrebbe usarle in futuro», e che bisognava esaminare la questione della minaccia atomica non solo sulla base del pericolo iraniano⁵⁸.

Quanto al «pericolo iraniano», i messaggi trasmessi al pubblico sono densi di elementi emotivi e propagandistici ma assolutamente carenti quanto a informazioni utili. Un fattore chiave è quello dei tempi in gioco, e se alcuni dicono che l'Iran è a due o tre anni dalla Bomba o anche meno, altri parlano di dieci anni o forse più. Si può aggiungere che già all'inizio degli anni Novanta fonti americane e israeliane dicevano che l'Iran avrebbe avuto le sue armi nucleari entro cinque anni. Da allora,

l'anno «X» dell'Iran atomico è stato regolarmente spostato in avanti di cinque anni, anno dopo anno (salvo occasionali, presunti «scoop» secondo i quali l'Iran aveva già acquisito la Bomba), fino al 2005, quando nuove valutazioni americane, britanniche e israeliane conclusero che in realtà ci volevano ancora circa dieci anni. Quindi l'anno della presunta atomica iraniana è intorno al 2015⁵⁹. L'altro punto chiave è cosa accadrà se e quando l'Iran l'avrà.

Molti affermano che l'Iran, non appena avrà l'arma nucleare, indubbiamente attaccherà Israele. Ma questa tesi è quanto mai discutibile. A tal proposito, quello che ha detto in un'intervista il presidente francese Jacques Chirac ha fatto scalpore ma sembra molto razionale: «Il pericolo non sta nella bomba che [l'Iran] avrà e che non gli servirà a niente [...]. Dove la lancerà, quella bomba? Su Israele? Non avrà fatto 200 metri nell'atmosfera che Teheran sarà rasa al suolo. Quello che è pericoloso è la proliferazione». Come ha osservato l'ex ministro degli Esteri francese, Hubert Védrine, Chirac ha detto quel che dicono molti esperti in tutto il mondo, anche negli Stati Uniti. E, potremmo aggiungere, anche in Israele, ove alcuni esperti ritengono che sia possibile un futuro equilibrio nucleare tra Israele e Iran⁶⁰.

In effetti, volendo pianificare un attacco missilistico nucleare contro Israele, l'Iran dovrebbe tener conto: primo, dei sistemi di difesa antimissile di Israele che introducono un notevole fattore di incertezza; secondo, dell'immediata risposta nucleare di Israele; terzo, della parimenti immediata «punizione» nucleare che verrebbe dagli Stati Uniti; e quindi, della certezza di venire distrutto entro pochi minuti. Alcuni analisti o uomini politici israeliani ammettono che non c'è un reale pericolo di attacco iraniano, e che il vero pericolo posto da una futura atomica iraniana è che essa cambierà i rapporti di forza nel Medio Oriente: come ha scritto Shlomo Cohen, darà all'Iran maggiore libertà d'azione nell'uso di mezzi convenzionali. Inoltre, come osserva Trita Parsi, della School of Advanced International Studies presso la Johns Hopkins University, l'immagine e la supremazia di Israele come unica potenza nucleare della regione verrebbe gravemente erosa, tanto più che gli Stati Uniti si vedrebbero costretti a riconoscere l'Iran quale grande potenza regionale, a spese di Israele⁶¹.

Colpi di scena a Riad

L'apparire (o l'invenzione?) della «minaccia sciita» e la strategia del «riallineamento» hanno portato di nuovo l'Arabia Saudita in primo piano sulla scena regionale con varie iniziative, a cominciare da quella, clamorosa,

del «dialogo» con Israele. Poi, l'idea di rilanciare il piano arabo del 2002 per una pace definitiva tra arabi e Israele (noto anche come «piano Abdallah», essendo stato proposto proprio dall'attuale sovrano saudita, allora principe ereditario). E, ancora, la mediazione tra Hamas e al Fatah, conclusasi con l'accordo della Mecca; le manovre per far scendere i prezzi del petrolio; la decisione di spostare a Riad il summit 2007 della Lega Araba, svoltosi a fine marzo e che doveva tenersi a Sharm el-Sheik, in Egitto. (Questa mossa è sembrata sancire il progressivo declino dell'Egitto e il nuovo attivismo dell'Arabia Saudita, ed è stata vista come il preannuncio di nuove iniziative arabe non solo per l'Iran ma anche riguardo al processo di pace con Israele.) Infine, il 4 marzo 2007, l'improvvisa, clamorosa visita a Riad del presidente iraniano Ahmadinejad.

Tuttavia, il «riallineamento» significa che anche la stessa Arabia Saudita dovrà, per l'appunto, allinearsi maggiormente alla politica americana, e ciò può aver avuto importanti contraccolpi sugli equilibri tra le varie fazioni dell'estesa famiglia reale, i cui membri (circa cinquemila principi) controllano saldamente (o così sembra) tutte le leve del potere. La Casa dei Saud è talmente «opaca» che è ben difficile sapere cosa vi succeda veramente, quali siano gli effettivi rapporti di potere, chi sia alleato con chi: non per nulla è stata paragonata al Cremlino dell'era sovietica.

Abdallah è diventato re nell'agosto del 2005, all'età di 82 anni, dopo aver governato il paese per circa dieci anni durante la lunga malattia di re Fahd, suo fratellastro. In passato, i giornali dicevano che Abdallah (ben visto dal paese, tra l'altro, per la sua devozione religiosa e per la sua politica moderata di riforme e di moralizzazione) era assai meno filo-americano di Fahd e del suo *entourage* politico, anzi favorevole a prendere le distanze dagli Stati Uniti, e sensibile alle tradizionali istanze del nazionalismo arabo. Per questo, stando ai giornali, non piaceva molto a Washington. Dopo mezzo secolo di stretta alleanza strategica, i rapporti tra i due paesi hanno preso a deteriorarsi, per vari motivi, verso la fine degli anni Novanta; sono poi entrati in una fase critica dopo l'11 settembre, poiché 15 dei 19 terroristi di quell'impresa avevano passaporto saudita, e lo stesso Osama bin Laden veniva da una ricca famiglia saudita. Negli Stati Uniti è stata orchestrata, da alcuni gruppi, una vasta e dura campagna propagandistica secondo la quale l'Arabia Saudita ha a che fare col terrorismo di al Qaeda, è il principale agente di diffusione del fondamentalismo islamico nel mondo, e forse il suo petrolio sta per finire. Alcuni, come si è già accennato, hanno anche proposto un'azione militare per smembrare il paese, togliere ai Saud la Provincia orientale, abitata in prevalenza da arabi musulmani sciiti e ricca di petrolio, e crearvi una repubblica islamica sciita filo-americana. Poi, i rapporti tra Arabia Saudita e Stati Uniti sono lentamente migliorati.

Il regno di Abdallah ha comunque preso il via con palese vitalità e senso dell'iniziativa⁶². E con qualche sorpresa: per il suo primo viaggio all'estero da re, nel gennaio 2006 Abdallah non è andato a Washington, come ci si poteva aspettare, ma in Asia: prima tappa a Pechino, e poi a Nuova Delhi, Islamabad e Kuala Lumpur, lungo un itinerario che segnava i crescenti interessi asiatici dell'Arabia Saudita. Il tutto faceva pensare a un prossimo allentamento dei rapporti con gli Stati Uniti⁶³. Quando, dopo neanche tre mesi, il presidente cinese Hu Jintao è giunto a Riad per ricambiare la visita, si è avuto un nuovo indizio dei mutamenti strategici in corso⁶⁴. Il che può avere allarmato qualcuno a Washington. Già da tempo, del resto, analisti e strateghi americani, soprattutto vicini all'area neocon, parlavano di una possibile alleanza strategica tra Cina e Arabia Saudita, con implicazioni anche militari e forse nucleari⁶⁵. Il tentativo di riorientare la politica mediorientale in chiave anti-iraniana e anti-sciita, avviato dagli Stati Uniti in concomitanza con la guerra israeliana in Libano, può ostacolare in modo notevole le tendenze verso una partnership più stretta e articolata tra Arabia Saudita e Cina, e lo stesso vale per il più ampio processo di spostamento verso l'Asia degli interessi dei paesi del Golfo.

Secondo il celebre giornalista investigativo americano Seymour M. Hersh, un contributo fondamentale all'avvio della strategia del riorientamento sarebbe venuto proprio dagli stessi sauditi, in particolare dal principe Bandar bin Sultan, consigliere per la sicurezza nazionale⁶⁶. La cosa è assai verosimile, perché Bandar, figlio del principe Sultan (ministro della Difesa e principe ereditario), ha stretti legami politici con gli Stati Uniti, dove è stato ambasciatore (con grande successo) per ventitrè anni fino all'estate 2005, e in particolare avrebbe coltivato rapporti di amicizia personale col presidente Bush e col vicepresidente Dick Cheney. Bandar ha incontrato più volte, e segretamente, Cheney e funzionari americani di rango elevato, e Cheney ha compiuto, nel novembre 2006, un misterioso viaggio a Riad per un breve incontro con re Abdallah. È pure verosimile che la complessa vicenda abbia comportato dure competizioni tra varie fazioni della famiglia reale, a proposito dell'Iraq e dell'Iran e anche in vista della futura, e probabilmente non lontana, successione al trono.

Dall'estate in poi, si sono susseguiti non pochi colpi di scena, tra cui, come si è accennato, il vistoso licenziamento di Nawaf Obaid, un politologo saudita consulente del governo di Riad e molto in vista a Washington, per due suoi articoli – sull'Arabia Saudita, l'Iraq, l'Iran e gli sciiti – che fecero scalpore e che certamente riflettevano il punto di vista del governo saudita o di qualche gruppo di potere in seno alla famiglia reale⁶⁷. Nel primo, Obaid diceva che i timori per il possibile sorgere di una «mezaluna sciita» erano esagerati e che l'Iran poteva incontrare «ostacoli insormontabili» alle sue eventuali volontà egemoniche nel Golfo. Nel se-

condo, apparso quattro giorni dopo la visita lampo di Cheney a Riad, Obaid preannunciava che l'Arabia Saudita sarebbe in qualche modo intervenuta in Iraq in aiuto dei sunniti, anche a rischio di provocare una guerra regionale, nel caso di un ritiro degli Stati Uniti. Tutto questo pochi giorni prima della pubblicazione, a Washington, del rapporto dell'Iraq Study Group (il Rapporto Baker-Hamilton) che, invece, proponeva un graduale ritiro dall'Iraq.

Altro colpo di scena sono state le improvvise e clamorose dimissioni dell'ambasciatore saudita a Washington, principe Turki al Feisal (che secondo varie fonti giornalistiche era stato escluso dai fitti contatti segreti gestiti da Bandar⁶⁸) e le altrettanto improvvise voci, a fine 2006, di una possibile sostituzione del ministro degli Esteri, principe Saud al Feisal, suo fratello, entrambi da tempo stretti alleati di re Abdallah, ma assai critici della politica americana. E mentre alcuni giornali parlavano del «tramonto» degli al Feisal (Saud e Turki sono figli dello scomparso Feisal, che regnò dal 1964 al 1975), riemergeva pubblicamente la figura del principe Bandar, che quando lasciò inaspettatamente il suo incarico di ambasciatore a Washington, nel luglio 2005, proprio nei giorni della morte di re Fahd, sembrava egli stesso avviato al «tramonto»⁶⁹.

Ambiguità e rischi

Nella possibile, nuova alleanza tra paesi arabi «moderati», Stati Uniti e Israele, contro l'Iran e la «minaccia» sciita così come essa viene annunciata da fonti di Washington e Tel Aviv, potrebbero però esservi profonde diversità di interessi tra arabi, da una parte, e americani e israeliani dall'altra.

Per prima cosa, può stupire (e insospettire) la crescente enfasi data, all'inizio del 2007, alla strategia del «riallineamento» e alla disponibilità degli arabi (sunniti) ad allearsi con Israele contro l'Iran e gli sciiti. Per i regimi arabi, adottare pubblicamente questa scelta significa correre enormi rischi politici, militari, insurrezionali, interni e internazionali, il tutto senza visibili contropartite. Dunque, quasi un suicidio politico. C'è da credere che quella pubblicità avesse forse lo scopo di creare difficoltà a quei paesi arabi, e soprattutto fomentare tensione tra arabi «moderati» e Iran, tra sunniti e sciiti.

I gesti di distensione dell'Arabia Saudita e di altri paesi arabi verso Israele sembrano significativi⁷⁰. Ma li si può vedere sotto un'angolazione leggermente diversa da quella del «riallineamento». Fin dall'inizio degli anni Novanta, i paesi arabi hanno mostrato una concreta disponibilità a concludere con Israele un accordo di pace definitivo, indipendentemente dal fattore iraniano. Nel 2002 approvarono un piano di pace proposto

dall'attuale sovrano dell'Arabia Saudita. Alcuni paesi del Golfo hanno anche espresso interesse a stabilire, con Israele, rapporti economici, finanziari e turistici. Ma Israele ha sempre risposto freddamente⁷¹.

Le nuove iniziative verso Israele, soprattutto durante e dopo la guerra in Libano, possono essere finalizzate non a creare un'alleanza «aggressiva» verso l'Iran bensì a ridurre la tensione nella regione. Il principio è che un qualsiasi miglioramento della questione israelo-palestinese può avere effetti positivi e immediati in tutto il Medio Oriente. Per esempio, può rafforzare l'immagine, il prestigio, la credibilità politica degli arabi «moderati», favorire un allentamento dei legami tra Siria e Iran, ridurre l'influenza dell'Iran su Hezbollah (Libano) e Hamas (Gaza). Al tempo stesso, può indurre gli Stati Uniti e Israele a non condurre azioni militari contro l'Iran.

Tuttavia, tra la metà del 2006 e l'inizio del 2007 Israele non ha dato segni di essere gran che entusiasta delle mosse distensive dei paesi arabi. In particolare, il premier Ehud Olmert ha mostrato poco interesse a proseguire il dialogo coi sauditi. Inoltre, Israele e gli Stati Uniti non hanno incoraggiato l'idea di un rilancio del piano di pace arabo, e hanno reagito molto freddamente all'accordo della Mecca tra Hamas e al Fatah raggiunto per un'iniziativa di re Abdallah.

Tutto ciò fa pensare che Stati Uniti e Israele non siano disposti a fare grandi concessioni agli arabi «moderati» che aderiscono alla strategia del «riallineamento». Queste concessioni potrebbero consistere nel riconoscere all'Arabia Saudita un ruolo speciale nel contesto mediorientale e in quello islamico, e nell'avviare iniziative per la stabilità regionale, inclusa una ripresa del negoziato israelo-palestinese.

Invece, è possibile che Israele cerchi di affermare un altro principio, e cioè che, incombando ora sul Medio Oriente sunnita la nuova «minaccia» iraniana e sciita, questa toglie rilevanza alla questione israelo-palestinese. Tra i primi teorici di tale nuovo «concetto strategico» vi è Dore Gold, ex ambasciatore israeliano alle Nazioni Unite e ora presidente del Jerusalem Center for Public Affairs, un *think tank* di orientamento conservatore e la cui produzione pubblicistica sembra diretta soprattutto al pubblico americano. Secondo Gold: «Il contrasto tra sunniti e sciiti si porrà nei prossimi anni come l'asse centrale del conflitto mediorientale. Alla luce della minaccia cui devono far fronte i paesi arabi sunniti, la loro dipendenza dagli Stati Uniti e dai loro alleati occidentali crescerà. L'Occidente, da parte sua, non deve pagare per questa cooperazione con concessioni a spese di Israele. [...] La principale minaccia agli stati arabi sunniti viene dall'Iran, e pertanto il conflitto arabo-israeliano non è più in cima alle priorità sunnite». Inoltre, Gold dice che, nonostante queste novità strategiche, molti uomini politici occidentali restano ancorati a concetti vecchi di decenni su come stabilizzare il Medio Oriente⁷².

In breve, la strategia del «riallineamento» potrebbe comportare un drastico ridimensionamento politico degli stati arabi «moderati» e il rinvio *si-ne die* della questione palestinese. In un'ipotesi ancor meno favorevole, il «riallineamento» stesso potrebbe provocare subito tensioni e contrasti tra sunniti e sciiti, all'interno dei paesi e a livello internazionale, e tra Iran e paesi arabi, col risultato di destabilizzare a lungo l'intera regione e favorire l'eventuale disgregazione di alcuni stati. Il che, a sua volta, renderebbe «necessario» un intervento militare americano, o possibilmente della Nato, per «proteggere» i giacimenti e gli impianti petroliferi e garantire la sicurezza della navigazione nel Golfo Persico.

*Qual è il vero piano? coi sunniti contro gli sciiti?
o con gli sciiti contro i sunniti?*

Tutto ciò, nel contesto di un Medio Oriente arabo già in una fase di decadenza palese e forse irreversibile. Il nazionalismo arabo, o pan-arabo, è ormai quasi del tutto tramontato. L'Egitto, che un tempo era il centro politico del mondo arabo, è in declino e politicamente irrilevante. La Siria è isolata, chiusa, senza reale influenza. L'Iraq è irrimediabilmente distrutto, destinato a uno smembramento di fatto, con poche speranze, forse nessuna, di poter rigenerare il proprio tessuto sociale e culturale. Anche la sorte del Libano è forse segnata, dopo decenni di guerre e violenze, e la guerra del 2006 potrebbe essere stata il colpo definitivo. La perdita del Libano, insieme al declino dell'Egitto, può essere irrimediabile per il Medio Oriente. Quale altra città può davvero svolgere, nel mondo arabo, il ruolo che un tempo era di Beirut e del Cairo? Senza un vero centro politico, il Medio Oriente arabo rischia di diventare una landa politicamente «spenta» e sotto il controllo strategico di due o tre grandi potenze regionali esterne, Israele, la Turchia e anche l'Iran, se non subirà la sorte dell'Iraq. L'Arabia Saudita potrebbe avere qualche velleità, forse anche qualche limitata possibilità. Nawaf Obaid, nell'articolo per il *Washington Post* scritto poco prima di essere licenziato, diceva che c'è una nuova generazione di principi sauditi «ansiosi che il Regno svolga nella regione un ruolo più vigoroso»⁷³. Tuttavia, l'Arabia Saudita, che peraltro ha modo di influenzare la politica della regione, ben difficilmente può diventare il «centro politico» del Medio Oriente arabo. Ed eventuali tentativi di svolgere un ruolo «più vigoroso» potrebbero portare a esiti disastrosi. Uno di questi potrebbe essere un'insurrezione degli sciiti dell'Arabia Saudita e la formazione di uno stato islamico sciita secessionista nella Provincia orientale, quella del petrolio.

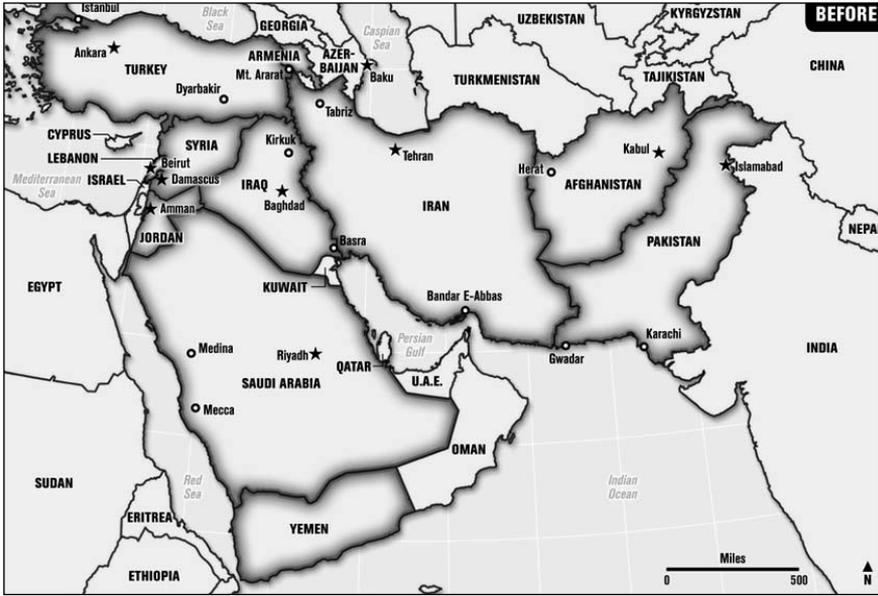
Col che si torna ai vecchi progetti di smembrare l'Arabia Saudita, già accennati, elaborati a suo tempo da alcuni strateghi e studiosi americani, tra cui Max Singer che per l'appunto, nel 2002, propose di «liberare» gli sciiti dell'Arabia Saudita e aiutarli a creare un loro stato denominato Repubblica musulmana dell'Arabia orientale. Il concetto è stato ripreso recentemente, tra l'altro, anche in un volume collettaneo curato da Frank J. Gaffney, un neocon dei più bellicosi e fondatore del Center for Security Policy di Washington⁷⁴.

In più c'è un'altra strategia, decisamente incompatibile con quella del «riallineamento» anti-Iran e anti-sciita. Essa suggerisce il sostegno americano alle rivendicazioni degli sciiti degli emirati arabi del Golfo per eliminare le istanze del nazionalismo arabo e il potere delle consuete *élites* arabe (sunnite) e per creare un arco di governi sciiti «moderati», ricchi di petrolio ma con scarso potere politico, oppure anche unirli in uno stato arabo sciita insieme all'Iraq meridionale⁷⁵. Ricordiamo una teoria neocon, di quando l'invasione dell'Iraq sembrava una «passeggiata militare», secondo la quale l'instaurazione a Baghdad di un regime sciita laico e democratico poteva provocare la caduta del regime sciita ma teocratico di Teheran.

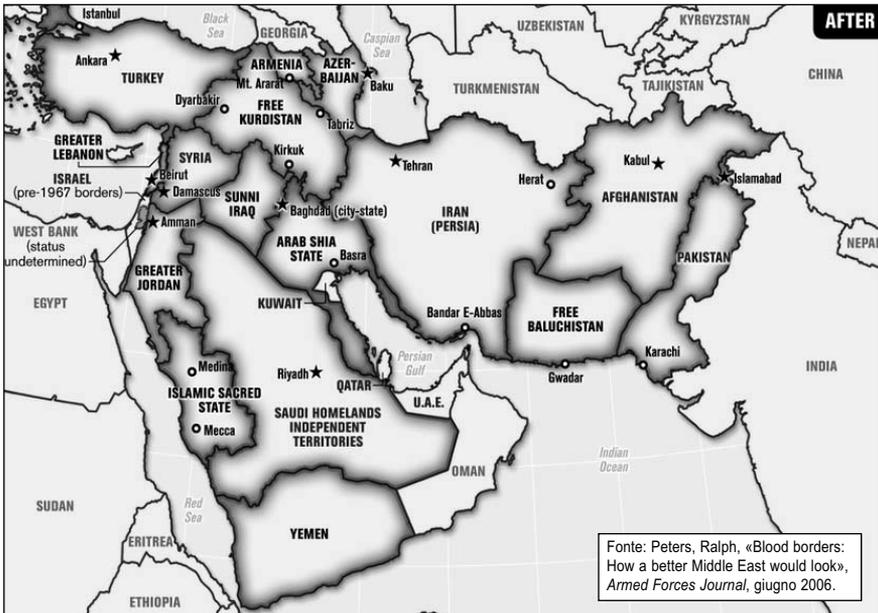
Infine, la teoria dell'arco degli stati sciiti va vista come applicazione particolare di un progetto strategico più esteso per una radicale ristrutturazione del Medio Oriente, in cui molti stati verrebbero cancellati dalla carta geografica, oppure ridimensionati, e smembrati, in tutto o in parte, in stati più piccoli organizzati su base «comunitaria», cioè etnica e religiosa. Tra gli altri, l'americano Ralph Peters, ex ufficiale dell'Esercito e prolifico autore di libri e saggi di argomento militare, ha recentemente proposto, in un suo lavoro dal significativo titolo «Confini di sangue», come ridisegnare in modo drastico la carta politica del Medio Oriente⁷⁶ (vedi cartine a pagina seguente). Peters, il cui articolo è apparso su un'autorevole rivista di studi militari, riprende, tra l'altro, l'idea di uno stato sciita nell'attuale Arabia Saudita e di un grande stato arabo sciita comprendente parte dell'attuale Iraq e alcuni emirati del Golfo.

Queste idee non vanno sottovalutate. Esse non provengono da frange marginali e settarie del mondo politico e degli studi strategici, ma da personaggi e istituzioni autorevoli e influenti. Non è certo detto che gli Stati Uniti intendano oggi perseguire quelle strategie o che, volendolo, possano realizzarle con successo. Bisogna però tener conto che a Washington, alla vigilia della guerra in Iraq, l'idea di poter «ristrutturare» il Medio Oriente era molto diffusa e popolare. È verosimile che i teorici neocon prevedessero che la guerra in Iraq avrebbe propagato nel Medio Oriente arabo, e forse anche in Iran, un'onda d'urto abbastanza violenta da desta-

Il Medio Oriente oggi...



... e come lo vorrebbe qualche stratega



Fonte: Peters, Ralph, «Blood borders: How a better Middle East would look», *Armed Forces Journal*, giugno 2006.

bilizzare buona parte della regione e consentire così di ridisegnarne la geografia politica.

Oggi, questi progetti possono tornare d'attualità nel contesto del possibile futuro, o incipiente, contrasto globale per la supremazia e il controllo delle risorse, di cui il Medio Oriente, insieme all'Asia centrale, si pone come il principale teatro operativo.

¹ Questi pericoli sono esaminati in dettaglio in una serie di articoli apparsi sul numero di gennaio-febbraio 2007 del *Bulletin of the Atomic Scientists*. Altre informazioni sull'evento del 17 gennaio 2007 sono disponibili sul sito internet del *Bulletin*: www.thebulletin.org.

² Cfr. Frankel, Giorgio S., «Le nuove guerre d'Africa», *Libro Aperto*, XXV, 2006, n. 4.

³ Negli Stati Uniti, il termine «islamo-fascismo», nelle sue varie versioni, fa parte del lessico politico dei neocon e indica, genericamente e senza discriminazioni, le varie correnti e forze del «radicalismo» politico arabo e non arabo di cultura islamica, sciita e sunnita. Ricorre con grande frequenza nei testi dei neocon maggiormente bellicisti, tra cui R. James Woolsey e Frank J. Gaffney, il quale include tra gli «islamo-fascisti» da distruggere anche il governo turco guidato da Recep Tayyip Erdogan; cfr. Gaffney, Frank J. (a cura di), *War Footing: 10 Steps America Must Take to Prevail in the War for the Free World*, Naval Institute Press, Annapolis 2006, p. 5. Nel 2006 anche il presidente George W. Bush ha cominciato a parlare di «islamo-fascismo» per indicare tutto ciò contro cui gli Stati Uniti sono in guerra. Il concetto è stato proposto pure in Italia da alcuni autori o uomini politici. Lo scrittore e giornalista Carlo Panella, andando oltre l'uso di «islamo-fascismo» come ingiuria politica, sostiene che vi è una cruciale comunione tra il «fondamentalismo islamico» e l'ideologia nazista: «Se non si affronta il dramma della nascita e dell'affermazione di una nuova utopia distruttiva e disumana, di una nuova cultura di morte dall'intima essenza nazista, non si comprende nulla del fondamentalismo islamico» (Panella, Carlo, *Fascismo islamico*, Rizzoli, Milano 2007, p. 104). Inoltre, secondo Panella, anche le forze arabe nazionaliste e laiche (come il nasserismo, o il movimento palestinese) che dominarono la scena nel secondo dopoguerra sino all'esplosione del fenomeno del nuovo fondamentalismo islamico, sarebbero state esse stesse nazi-fasciste oppure cripto-islamiste, o anche (sembra di capire) le due cose assieme: «Durante la leadership nasseriana – in apparenza laica – fu proprio il dogma religioso a innervare i tentativi di distruzione di Israele, con i risultati fallimentari che portarono alla sconfitta nella Guerra dei sei giorni scatenata da Nasser nel 1967. Il vincolo fondamentalista caratterizzò anche la lunga e altrettanto fallimentare egemonia di Yasser Arafat» (*ibidem*, p. 28). La principale argomentazione storica di Panella è «[l']alleanza con Hitler del Gran Muftì [di Gerusalemme, fuggito a Berlino nel 1941], di [Rashid Ali] al Galiani [autore, nel 1941, di un colpo di stato filo-tedesco a Baghdad, poi fallito per l'intervento militare inglese], del [partito] Baath, delle camicie verdi del generale [Mohammad] Naguib, di [Gamal Abdel] Nasser e [Anwar] Sadat, [...] prodotta da una forte coincidenza tra l'ideologia nazista e l'islamismo jihadista, come peraltro il Gran Muftì e gli stessi Sadat e Nasser hanno sempre affermato» (*ibidem*, p. 128). In questo passo vi sono molte generalizzazioni, inesattezze e indebiti accostamenti. Il

Gran Muftà era filo-nazista ma ebbe un ruolo marginale, e lo stesso vale per i putschisti iracheni, che peraltro erano più anglofobi che filo-nazisti. Il partito Baath era laico e non islamista. Gli egiziani Naguib, Nasser e Sadat non erano dirigenti delle «camicie verdi» (un movimento ultra-nazionalista e fascistoide di scarso peso, che dopo la guerra divenne socialista e poi comunista). Nasser ebbe qualche contatto da studente, a 17 anni. Non ci sono notizie di contatti tra Naguib e le camicie verdi. Sadat ebbe vaghi rapporti quando già guidava, all'inizio della guerra, un proprio gruppo di cospiratori anti-inglesi e filo-tedeschi, ma sostanzialmente nazionalisti. Sadat venne poi arrestato, ma Naguib e Nasser, contrariamente a quanto dice Panella, non parteciparono a complotti filo-nazisti, né vennero arrestati (cfr. anche Panella, Carlo, «Fascislam», *Il foglio*, 26 agosto 2006). Per una breve ma efficace confutazione delle teorie sul «fascismo islamico» si vedano Romano, Sergio, «Fascisti islamici», *Corriere della Sera*, 12 agosto 2006 e Campanini, Massimo, «Hezbollah, il partito di Dio», *Il Mulino*, LV, settembre-ottobre 2006, n. 427.

⁴ Cfr. Friedman, Thomas L., «The First Law of Petropolitics», *Foreign Policy*, maggio-giugno 2006; Slavin, Barbara, «Oil-rich countries tap into new political power», *USA Today*, 9 ottobre 2005.

⁵ La Russia è ormai un vero gigante sulla scena globale dell'energia, col 30 per cento delle risorse mondiali di gas, il 6 per cento del petrolio, il 20 per cento del carbone e circa il 15 per cento dell'uranio. È il terzo produttore mondiale di petrolio, dopo l'Arabia Saudita e gli Stati Uniti, e il secondo esportatore di greggio e prodotti raffinati, dopo l'Arabia Saudita, nonché il maggior produttore ed esportatore di gas naturale. Tra petrolio, gas ed elettricità, la Russia è il principale esportatore mondiale di energia.

⁶ Cfr. Barnett, Thomas P.M. e Graffney, Henry H. Jr., *The Global Transaction Strategy*, Office of Force Transformation, Department of Defense, Washington, dicembre 2002.

⁷ Cfr. Luttwak, Edward N., «Diamo una possibilità alla guerra», *Ideazione*, gennaio-febbraio 2002.

⁸ Cfr. Luttwak, Edward N., «Let them fight it out», *Haaretz*, online, 24 maggio 2006.

⁹ Cfr. tra gli altri Podhoretz, Norman, «Has Israel Lost Its Nerve?», *The Wall Street Journal*, 10 settembre 1999.

¹⁰ Eden, Ami, «Top Lawyer Urges Death for Families of Bombers», *Forward*, 7 giugno 2002.

¹¹ Pontara, Giuliano, *L'antibarbarie. La concezione etico-politica di Gandhi e il XXI secolo*, Gruppo Abele, Torino 2006. Cfr. anche la recensione di Enrico Peyretti, www.ildialogo.org, 14 ottobre 2006.

¹² Cfr. Foa, Marcello, *Gli stregoni della notizia. Da Kennedy alla guerra in Iraq: come si fabbrica informazione al servizio dei governi*, Guerini e Associati, Milano 2006; Frankel, Giorgio S., «Disinformatia, bugie dalle gambe corte. Dati, analisi e previsioni errati, o addirittura falsi, possono distorcere i mercati e le scelte politiche», *Il Sole 24 Ore*, 4 agosto 2003.

¹³ Le valutazioni di Nagl sono citate in Aylwin-Foster, Nigel, «Changing the Army for Counterinsurgency Operations», *Military Review*, novembre-dicembre 2005. L'autore è un generale britannico con esperienza di operazioni anti-guerriglia. Il suo articolo, fortemente critico della tecnica militare americana, è stato originariamente pubblicato nel Regno Unito e poi ripreso, negli Stati Uniti, dalla *Military Review*.

¹⁴ Mahnaimi, Uzi e Baxter, Sarah, «Revealed: Israel plans nuclear strike on Iran», *The Sunday Times*, 7 gennaio 2007.

¹⁵ Weir, Fred, «Russia intensifies efforts to rebuild its military machine», *USA Today*, 12 febbraio 2007.

¹⁶ Per una breve ma autorevole (e preoccupata) analisi della questione, si veda, tra gli altri, Gorbaciov, Mikhail, «La nuova guerra fredda», *La Stampa*, 9 marzo 2007.

¹⁷ Coleman, Nicholas, «Putin Stuns with Attack on US», Agence France-Presse, *Spacewar.com*, online, 11 febbraio 2007.

¹⁸ Mannion, Jim, «US Does Not Want New Cold War», Agence France-Presse, *Spacewar.com*, online, 11 febbraio 2007.

¹⁹ Cohen, Stephen F., «The New American Cold War», *The Nation*, 10 luglio 2006.

²⁰ Brzezinski, Zbigniew, Gates, Robert M. e Maloney, Suzanne, *Iran: Time for a New Approach. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, New York, 2004.

²¹ Luttwak, Edward N., «Two Alliances», *The Wall Street Journal*, 14 gennaio 2007.

²² La *Surge Strategy* di Bush è in realtà la rivincita dei neocon nei confronti del «disfattismo» del Rapporto Baker-Hamilton. Per contrastare l'Iraq Study Group, presieduto da Baker e Hamilton, l'American Enterprise Institute (Aei) di Washington, il più importante centro di elaborazione delle strategie neocon, costituì un Iraq Planning Group (che secondo alcuni era il «vero Iraq Study Group»), presieduto da Frederick W. Kagan, un neocon purosangue, e dal generale (a riposo) Jack Keane, ex vice Capo di Stato Maggiore dell'Esercito; ne facevano parte 19 studiosi ed esperti, alcuni dell'Aei, tra cui Danielle Pletka, Michael Rubin, Reuel Marc Gerecht, Thomas Donnelly, e altri esterni. Tra questi ultimi, Michael Eisenstadt, del Washington Institute for Near Eastern Policy, un centro studi legato alla lobby filo-israeliana. Frederick W. Kagan è fratello di Robert Kagan, uno dei più noti teorici di politica estera nell'ambito neocon, e figlio di Donald Kagan, professore a Yale, anch'egli neocon e legato allo Hudson Institute. Il rapporto del gruppo di studio dell'Aei, intitolato *Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq*, che proponeva, per l'appunto, un nuovo sforzo militare in Iraq, venne presentato il 5 gennaio 2007 da Kagan e Keane, insieme ai senatori John McCain, repubblicano, e Joseph Lieberman, democratico, entrambi sostenitori della guerra. William Kristol, un altro celebre neocon, definì le proposte Kagan-Keane come «una nuova strategia per la vittoria». Sulla questione si vedano, tra gli altri: Kagan, Frederick W. e Kristol, William, «Sbagliano e ha ragione Bush», *Corriere della Sera*, 2 aprile 2007; Galbraith, Peter W., «The Surge», *The New York Review of Books*, 54, 15 marzo 2007; Kristol, William, «There Is a Way Forward in Iraq», *Time*, 15 gennaio 2007; Lobe, Jim e Flynn, Michael, «The Push behind the Surge», *Right Web*, online, 11 gennaio 2007; Kagan, Frederick W., *Choosing Victory: A Plan for Success in Iraq*, Phase I Report, American Enterprise Institute, 5 gennaio 2007; Duffy, Michael, «What a Surge Really Means», *Time*, online, 4 gennaio 2007; Keane, Jack e Kagan, Frederick W., «The Right Type of "Surge"», *Washington Post*, 27 dicembre 2006.

²³ Si veda Muttitt, Gregg, *Crude Designs: The rip-off of Iraq's oil wealth*, Platform, Global Policy Forum, Institute for Policy Studies, New Economic Foundation, Oil Change International, War on Want, novembre 2005.

²⁴ In un primo tempo, la strategia elaborata dai neocon diceva che la vittoria americana in Iraq avrebbe portato al crollo del regime islamico iraniano, in quanto, grazie agli Stati Uniti, a Baghdad si sarebbe installato un regime sciita «democratico» che avrebbe esercitato una forte influenza sugli sciiti iraniani provocando il declino del regime khomeinista di Teheran.

²⁵ Una possibile crisi, a breve scadenza, potrebbe essere la destabilizzazione della Turchia.

²⁶ Johnson, Chalmers, «Republic or Empire: A National Intelligence Estimate on the United States», *Harper's Magazine*, gennaio 2007.

²⁷ In tema di petrolio e guerre, cfr.: Yergin, Daniel, *The Prize: The epic quest for oil, money & power*, Touchstone, Simon & Schuster, New York 1991 (trad. it. *Il Premio*, Sperling & Kupfer, Milano 1991); Klare, Michael T., *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum Dependency*, Penguin Books, Londra 2004; Li Vigni, Benito, *Le guerre del petrolio. Strategie, potere, nuovo ordine mondiale*, Editori Riuniti, Roma 2004.

²⁸ Klare, Michael T., *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*, Henry Holt, New York 2001; citato in Harvey, David, *La guerra perpetua. Analisi del nuovo imperialismo* [titolo originale: *The New Imperialism*], Il Saggiatore, Milano 2006.

²⁹ Lo ha affermato, tra gli altri, Ephraim Halevi, ex direttore del Mossad (1998-2002), il celebre servizio segreto israeliano; cfr. Halevi, Ephraim, «The Coming Pax Americana», *Haaretz*, 24 aprile 2005.

³⁰ Cfr. «Turkey-Israel energy talks to focus on multiple pipelines», *Alexander's Gas & Oil Connections*, online, 16 gennaio 2007 [pubblicato originariamente su *Turkish Daily News*, 6 dicembre 2006]; Piskur, Michael, «The B.T.C. Pipeline and the Increasing Importance of Energy Supply Routes», *Power and Interest News Report*, online, 8 agosto 2006; Cagaptay, Soner e Gencsoy, Nazli, «Startup of the Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Turkey's Energy Role», *PolicyWatch* n. 998, 27 maggio 2005, The Washington Institute for Near East Policy.

³¹ Secondo Michel Chossudovsky, direttore del Center for Research on Globalization all'Università di Ottawa, Israele ha l'importante compito strategico di «proteggere» il Mediterraneo orientale. Cfr. Chossudovsky, Michel, «The War on Lebanon and the Battle for Oil», *GlobalResearch*, 26 luglio 2006; Bainerman, Joel, «Was the war in Lebanon fought over oil?», *321energy.com*, online, 16 agosto 2006.

³² Ritter, Scott, «The US war with Iran has already begun», *Al Jazeera*, online, 20 giugno 2005.

³³ Katz, Yaakov, «Azerbaijan an ally in Iran nuke crisis», *The Jerusalem Post*, online, 11 febbraio 2006.

³⁴ Tira, Oded, «What to do with Iran?», *Ynetnews.com*, online, 30 dicembre 2006. (Ynetnews.com è il sito internet del quotidiano *Yediot Abaronot*.)

³⁵ Negli Stati Uniti, l'idea di un blocco navale contro l'Iran è stata contemplata, tra gli altri, anche dallo storico Arthur Herman in un articolo scritto per *Commentary*. Herman propone una «opzione militare» in tre fasi con operazioni aeree, navali e anfibe con l'impiego di unità dei Marines. Nella prima fase, le navi della marina degli Stati Uniti bloccano totalmente il passaggio di greggio iraniano attraverso lo Stretto di Hormuz. La seconda fase prevede un'estesa campagna di bombardamenti aerei sull'Iran per distruggere le difese anti-aeree, le basi aeree, i sistemi di comunicazione, le postazioni missilistiche sulla costa, gli impianti nucleari, varie infrastrutture quali ponti e tunnel, le raffinerie. Nella terza fase, unità dei Marines si impossessano dei principali pozzi petroliferi iraniani lungo la costa, di piattaforme per la produzione offshore e del terminal marittimo di Kharg Island. Gli americani provvederanno poi alla produzione del petrolio iraniano in loro possesso (cfr. Herman, Arthur, «Getting Serious About Iran: A Military Option», *Commentary*, novembre 2006).

³⁶ Dorsch, Gary, «The Oil Weapon is unleashed against Iran», *Yahoo! Finance*, online, 13 febbraio 2007.

³⁷ Obaid, Nawaf, «Stepping into Iraq: Saudi Arabia Will Protect Sunnis if the U.S. Leaves», *The Washington Post*, 29 novembre 2006.

³⁸ Posner, Gerald, *Secrets of the Kingdom: The Inside Story of the Saudi-US Connection*, Random House, New York 2005.

³⁹ Chafets, Zev, «Maybe Israel should bust Iran's bunkers», *Los Angeles Times*, 10 gennaio 2007.

⁴⁰ Le argomentazioni svolte in questo paragrafo sono tratte in parte da Frankel, Giorgio S., «L'Europa e i suoi approvvigionamenti energetici», *Rassegna. Rivista della Banca Regionale Europea*, inverno 2006-2007.

⁴¹ Cfr. Lugar, Richard D., *Transforming NATO in a New Global Era*, Riga, 27 novembre 2006 (testo disponibile sul sito dell'Ambasciata degli Stati Uniti a Riga, Lettonia); Kupchinsky, Roman, «World: NATO Prepares for Energy Wars», *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 5 dicembre 2006.

⁴² Pigoli, Aldo e Fabbiano, Alessio, «L'Africa Command: gli Usa nel continente nero», *Panorama Difesa*, aprile 2007; Hallinan, Conn, «Into Africa», *Foreign Policy in Focus*, online, 15 marzo 2007; Lobe, Jim, «Africa to Get Its Own US Military Command», *Antiwar.com*, online, 1 febbraio 2007; Frankel, Giorgio S., «Le nuove guerre d'Africa», cit.

⁴³ Cfr. Ferretti, Riccardo, «Asia: continente caldo», *Panorama difesa*, febbraio 2007.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Scaroni, Paolo, «To extend the age of oil, we must save fuel now», *Financial Times*, 16 ottobre 2006.

⁴⁶ Muravchik, Joshua: «Force is the only answer: Diplomacy has done nothing to end Tehran's nuclear threat», *Los Angeles Times*, 19 novembre 2006; «How to Save the Neocons», *Foreign Policy*, novembre-dicembre 2006.

⁴⁷ *The Times*, 23 febbraio 2007; citato in «British officials fear US will attack Iran», *Yahoo! News*, online, 23 febbraio 2007.

⁴⁸ Besser, James D., «Leading Hawk Warns of Hysteria over Iran», *The Jewish Week*, online, 9 febbraio 2007.

⁴⁹ Il Jewish Institute for National Security Affairs (Jinsa) ha una particolare importanza perché i suoi interlocutori principali, negli Stati Uniti, sono l'*establishment* militare, l'Amministrazione e l'industria della difesa. Il primo direttore del Jinsa fu Michael Ledeen, politologo assai noto in Italia e uno dei personaggi più controversi del mondo dei neocon. Un altro direttore fu Stephen Bryen (marito di Shoshana Bryen), che fa ancora parte del Consiglio direttivo del Jinsa ma ora ha incarichi nell'industria della difesa a livello internazionale. Cfr. Frankel, Giorgio S., «Quanto conta la lobby israeliana a Washington?», *Biblioteca della libertà*, XLI, ottobre-dicembre 2006, n. 185.

⁵⁰ Lowther, William, «US funds terror group to sow chaos in Iran», *The Daily Telegraph*, online, 25 febbraio 2007; Bhadrakumar, M.K., «Foreign devils in the Iranian mountains», *Asia Times*, online, 24 febbraio 2007.

⁵¹ Slavín, Barbara: «Arabs try outreach to Israel, U.S. Jews», *USA Today*, 12 febbraio 2007; «Saudi Arabia reaches out to Israel in effort to counter Iran's regional sway», *Ynetnews*, 12 febbraio 2007.

⁵² Per un'analisi della politica israeliana e della guerra in Libano, cfr. tra gli altri Frankel, Giorgio S., «La guerra perpetua di Israele», *Il Mulino*, LV, settembre-ottobre 2006, n. 427.

⁵³ Wright, Robin e Baker, Peter, «Iraq, Jordan See Threat to Election from Iran: Leaders Warn Against Forming Religious State», *The Washington Post*, 8 dicembre 2004.

⁵⁴ Cfr. le affermazioni in tal senso di Gal Luft, molto vicino agli ambienti filo-israeliani e ai neocon e direttore dell'Institute for the Analysis of Global Security di Washington, citato in LaFranchi, Howard, «Iran nukes prompt concern within Mideast», *The Christian Science Monitor*, 14 dicembre 2006; e di Shmuel Bar, direttore delle ricerche dell'Institute of Policy and Strategy di Herzliya, Israele, citato in Lappin, Yaakov, «Expert: Sunnis scared by Shiite bomb», *Ynetnews*, online, 9 gennaio 2007.

⁵⁵ Rabinovich, Abraham, «Israel supports Arabs on N-power», *The Australian*, online, 12 dicembre 2006.

⁵⁶ Citato in LaFranchi, Howard, «Iran nukes prompt concern within Mideast», cit.

⁵⁷ «Saudi warns of Mideast arms race», *Yahoo! News*, online, 8 dicembre 2006.

⁵⁸ «Arab military leaders discuss WMD», *United Press International*, 29 gennaio 2007. La Conferenza in questione era per ufficiali delle Forze armate dei paesi della Lega Araba che dovevano elaborare proposte sul tema della proliferazione, in vista della successiva riunione dei Capi di Stato Maggiore.

⁵⁹ Cfr. Linzer, Dafna, «Iran Is Judged 10 Years from Nuclear Bomb», *The Washington Post*, 2 agosto 2005.

⁶⁰ Abbiamo brevemente discusso questi problemi in Deaglio, Mario, Frankel, Giorgio S., Monateri, Pier Giuseppe e Caffarena, Anna, *Tornare a crescere. Undicesimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2006, pp. 86-92.

⁶¹ Cohen, Shlomo, «The real Iranian threat», *Haaretz*, 22 gennaio 2007; Parsi, Trita, «A challenge to Israel's strategic primacy», *bitterlemons-international.org*, online, 5 gennaio 2006.

⁶² Cfr. Frankel, Giorgio S., «L'Arabia Saudita, gli Stati Uniti, il petrolio e Israele», *Affari esteri*, XXXIX, gennaio 2007, n. 153.

⁶³ Cfr. Frankel, Giorgio S., «E re Abdullah voltò le spalle all'America», *Corriere del Ticino*, 1 febbraio 2006.

⁶⁴ Cfr. Fattah, Hassan M., «Hu's Saudi visit signals a change in Gulf», *The New York Times*, 24 aprile 2006.

⁶⁵ Cfr., tra gli altri: Pant, Harsh V., «Saudi Arabia Woos China and India», *Middle East Quarterly*, autunno 2006; Tu, Jianjun, «The strategic considerations of the Sino-Saudi oil deal», *China Brief*, The Jamestown Foundation, online, 15 febbraio 2006; Stakelbeck, Frederick W. Jr., «The Sino-Saudi Alliance», *FrontPageMagazine*, online, 13 febbraio 2006; Blumenthal, Dan, «Providing arms: China and the Middle East», *Middle East Quarterly*, primavera 2005; Calabrese, John, «Saudi Arabia and China extend ties beyond oil», *China Brief*, The Jamestown Foundation, online, 27 settembre 2005; Luft, Gal e Korin, Anne, «The Sino-Saudi Connection», *Commentary*, marzo 2004; Woodrow, Thomas, «The Sino-Saudi connection», *China Brief*, The Jamestown Foundation, online, 24 ottobre 2002.

⁶⁶ Hersh, Seymour M., «The Redirection», *The New Yorker*, 25 febbraio 2007.

⁶⁷ Obaid, Nawaf, «Myth of Shiite Revival», *United Press International*, 19 ottobre 2006; «Stepping into Iraq: Saudi Arabia Will Protect Sunnis if the U.S. Leaves», cit.

⁶⁸ Cfr. anche Wright, Robin, «Royal Intrigue, Unpaid Bills Preceded Saudi Ambassador's Exit», *The Washington Post*, 23 dicembre 2006. L'articolo affermava che Turki non era stato informato delle visite di Bandar a Washington, e che aveva lasciato de-

biti per milioni di dollari coi fornitori dell'Ambasciata perché Riad gli aveva fatto mancare i fondi. È probabile che dietro a questi «scoop», e altri analoghi, vi fosse una manovra volta a denigrare Turki e i suoi alleati.

⁶⁹ Nell'autunno 2006, proprio in coincidenza col «ritorno» del principe Bandar sulla scena saudita e con un incarico di grande rilievo, è uscita, negli Stati Uniti, una sua voluminosa biografia «non ufficiale» (ma quasi, e comunque molto elogiativa), pubblicata da uno dei maggiori editori del paese. L'autore, William Simpson, è un vecchio amico di Bandar, e suo compagno di corso, negli anni Sessanta, a un'accademia aeronautica della Royal Air Force britannica. Per scrivere il libro, egli ha avuto pieno accesso a Bandar e alla sua cerchia di amicizie. Tutto ciò è davvero singolare, vista la tradizionale «opacità» e riservatezza della famiglia reale saudita. Per di più, la biografia si apre con due prefazioni di prestigio: una, di Margaret Thatcher; l'altra, davvero eccezionale, è firmata da una delle più grandi personalità del XX secolo, Nelson Mandela. E viene da chiedersi se tutto ciò non sia indizio di grosse aspirazioni di Bandar per il prossimo futuro. Per esempio, per il «dopo Abdallah». (Simpson, William, *The prince: The secret story of the world's most intriguing royal, prince Bandar bin Sultan*, HarperCollins, New York 2006.)

⁷⁰ Parlando a Herzliya, in Israele, Robert Satloff, direttore generale del Washington Institute for Near East Policy, ha detto che, praticamente per la prima volta nella storia, tutti i paesi arabi vogliono dialogare con Israele, il che mette Israele in una posizione «invidiabile» (cfr. Lappin, Yaakov, «Analyst says Israel 'in enviable position'», *Ynetnews*, online, 22 gennaio 2007).

⁷¹ Gli arabi pongono, come condizione, il ritiro di Israele dai territori occupati con la guerra del giugno 1967 (Gaza, Cisgiordania, Golan siriano), la creazione di uno Stato palestinese a Gaza e in Cisgiordania e una «giusta soluzione» del problema dei profughi palestinesi.

⁷² Gold, Dore, «New threat, old perceptions. Israel, Arab states face common Iranian threat, but West sticks to old notions», *Ynetnews*, online, 22 gennaio 2007.

⁷³ Obaid, Nawaf, «Stepping into Iraq: Saudi Arabia Will Protect Sunnis if the U.S. Leaves», cit.

⁷⁴ Cfr. Gaffney, Frank J. (a cura di), *War Footing: 10 Steps America Must Take to Prevail in the War for the Free World*, Naval Institute Press, Annapolis 2006; Fahim, Ashraf, «"Liberating" Saudi's Shi'ites (and their oil)», *Asia Times*, online, 18 marzo 2004; Singer, Max, «Free the Eastern Province of Saudi Arabia», pubblicato dal *New York Sun* (26 aprile 2002), dal *Jerusalem Post* (9 maggio 2002) e dallo Hudson Institute sul suo sito internet (16 maggio 2002).

⁷⁵ Cfr., tra gli altri, Baer, Robert, *Sleeping with the Devil*, Crown Publishers, New York 2003 (trad. it. *Dormire con il diavolo*, Piemme, Casale Monferrato 2004). Baer è un ex agente della Cia.

⁷⁶ Cfr. Peters, Ralph, «Blood borders: How a better Middle East would look», *Armed Forces Journal*, giugno 2006.



4. L'ordine internazionale parlerà cinese? Il valore del multilateralismo nel mondo che cambia

Anna Caffarena con Giovanni B. Andornino

4.1. Cinque anni dopo: l'inatteso ritorno del multilateralismo

Per molti versi, negli ultimi cinque anni – l'arco di tempo che ci separa dall'attacco alle Torri Gemelle – la politica mondiale non ha mancato di sorprenderci. Il rilancio del discorso sull'ordine internazionale, fra i fatti inattesi, è forse quello che colpisce di più. Certo, anche all'indomani dell'Ottantanove si parlò di un Nuovo ordine internazionale. Era stato Bush padre a promuoverlo, peraltro senza successo, tanto che la frammentazione appare a posteriori la cifra di quell'epoca. Ma oggi la questione si pone in termini diversi: si registra una domanda di *governance* più forte, corale, consapevole rispetto al pur recente passato. Allora, un po' ingenuamente, si contava su una sorta di spontaneo processo di ampliamento dell'ordine multilaterale che già esisteva, attribuendogli una straordinaria capacità di assorbire il cambiamento. Ed esimendo con ciò la comunità internazionale dal sottoporre a revisione i suoi termini.

Di questi tempi è soprattutto la percezione della variazione degli assetti di potere all'interno del sistema internazionale e della portata dei problemi che nel contempo occorre affrontare a spingere molti attori a reclamare procedure decisionali istituzionalizzate e politiche pubbliche internazionali più efficaci. È a un mondo delle relazioni internazionali trasformato dalla globalizzazione economica che pensano coloro i quali fanno oggi appello al valore delle regole e alla responsabilità. A un mondo nel quale la vecchia concezione della sicurezza è stata stravolta dal manifestarsi del nuovo terrorismo globale e, prima ancora, dall'incremento dei conflitti civili a fronte di una contrazione significativa delle tra-

dizionali guerre interstatali. Se è questa consapevolezza a muovere chi fa appello oggi al valore dell'ordine, le prospettive di un suo adeguamento e successivo consolidamento potrebbero essere diverse, e meno scoraggianti, rispetto anche soltanto a un quindicennio addietro. Ma il quadro politico internazionale, l'atteggiamento dell'Amministrazione statunitense in carica, le aspettative che contraddistinguono i potenziali azionisti dell'ordine emergente (e le resistenze di quelli che per varie ragioni sono affezionati a quello vecchio) consentono qualche ottimismo? Come si diceva, negli ultimi cinque anni non sono mancati sviluppi inattesi e dunque il primo passo da compiere per dare una risposta a tale quesito è cercare di comprendere dove gli eventi ci abbiano portato.

In Iraq, nonostante la missione sia stata dichiarata «compiuta» il 1° maggio 2003, la sempre più controversa attività militare degli Stati Uniti nel quadro della *global war on terror* resta intensa. L'Afghanistan appare molto fragile, e i rischi di un'involuzione in quel teatro sembrano destinati ad aumentare in primavera, quando è annunciata una nuova poderosa offensiva dei talebani¹. L'instabilità del Medio Oriente, aggravata durante l'estate dalla guerra israelo-libanese (che ha richiesto un forte potenziamento della missione Unifil) e dall'acuirsi della crisi israelo-palestinese, costituisce oggi più che mai un problema serio e urgente per l'intera comunità internazionale². Non ha raggiunto il suo obiettivo, insomma, chi aveva fiducia di poter fare della regione la leva di una trasformazione pacifica del mondo, capace di prosciugare il bacino di reclutamento del nuovo terrorismo globale.

Almeno altrettanto infelice è stato il risultato dello sforzo che avrebbe dovuto permettere di conquistare «cuori e menti» al progetto americano di diffusione della democrazia nel quadro del nuovo approccio alla sicurezza varato con la *National Security Strategy of the United States of America* del settembre 2002³. Contrariamente a ciò che era ragionevole attendersi nel momento del «siamo tutti americani», la dotazione di *soft power* della superpotenza si è paurosamente assottigliata⁴. È naturalmente la contrazione della fiducia degli amici a colpire e preoccupare di più: un sondaggio condotto in Europa nel 2006 nell'ambito del progetto *Transatlantic Trends* rivela che, mentre nel 2002 il 64 per cento degli intervistati guardava con favore a una guida americana per il sistema internazionale, oggi conserva la medesima convinzione soltanto il 37 per cento del campione⁵.

L'amministrazione Bush, subito il risultato negativo delle elezioni di *mid-term* vinte dai Democratici e sostituiti alcuni esponenti di rilievo – come il Segretario alla difesa Donald Rumsfeld e il rappresentante alle Nazioni Unite John Bolton –, appare notevolmente indebolita anche sul fronte interno e non è chiaro che cosa ci si debba attendere sino a che

non scadrà il suo mandato⁶. La questione più delicata è ovviamente quella che riguarda il nucleare iraniano. Le schermaglie verbali fra i due paesi si sono fatte serrate, ma le minacce americane di far ricorso alle maniere forti vengono accolte con ostentato scetticismo dalla leadership sciita, consapevole delle difficoltà che l'America incontrerebbe se dovesse impegnarsi militarmente su un nuovo fronte. Che il coinvolgimento diplomatico dell'Iran (e pure della Siria) sia essenziale per la stabilizzazione dell'Iraq⁷ è ormai peraltro accettato anche dagli Stati Uniti, che parteciperanno infatti a una conferenza internazionale in programma a Baghdad intorno a metà marzo, alla quale sono invitati tutti gli stati confinanti⁸. E anche questo elemento non può che pesare nei calcoli di entrambi i paesi.

Proprio l'Iran, difficile dimenticarlo, era stato a suo tempo inserito dal presidente Bush, insieme a Iraq e Corea del Nord, nell'«asse del male». Si trattava di un artificio retorico, certo, sul quale tuttavia era stata costruita la ricetta neocon per la trasformazione – più o meno pacifica – del mondo, quella ricetta che, dopo aver fatto guadagnare una pessima reputazione agli Stati Uniti, appare ormai insostenibile⁹. Che fare ora, accertato che non sarà la rapida democratizzazione di tutti i paesi non ancora democratici a soccorrerci nella soluzione dei problemi più gravi e urgenti, proliferazione nucleare compresa? Tanto per essere un po' precisi, a seconda dei criteri utilizzati per la classificazione, non sono democratici da 70 a 110 stati su 192¹⁰.

La più recente *National Security Strategy of the United States of America*, quella pubblicata nel marzo del 2006, ripropone con forza la linea della promozione della libertà e della democrazia come strumenti per rafforzare la sicurezza globale. Una sorta di versione nonviolenta, «multinazionale»¹¹, «realista quanto ai mezzi» della tesi neoconservatrice. Anche questa variante, tuttavia, presenta vari difetti, uno dei quali meriterà una speciale menzione.

Il primo risiede nell'ingenuità di continuare a considerare la democrazia un bene esportabile al pari di qualsiasi altro prodotto di consumo. Il secondo, strettamente collegato al precedente, è che se pure la democrazia avesse la meravigliosa qualità di attecchire senza difficoltà ovunque, persino nel deserto, sarebbe comunque richiesto un approccio assai più sofisticato alla questione delle democratizzazioni. Freedom House, nel suo *Freedom in the World* 2007, denuncia infatti come, a fronte di un incremento numerico delle democrazie «elettorali», il rispetto delle libertà civili e politiche attraversi una vera e propria fase di «stagnazione» a partire dal 1998. Questo dato merita una riflessione, giacché il controllo democratico delle opinioni pubbliche e il rispetto dello stato di diritto sono i due elementi che giustificano l'ottimismo circa gli effetti irenici della democrazia interna. C'è da chiedersi, dunque, se l'istituzione di un rapporto

meccanico tra incremento del numero dei paesi (spesso soltanto formalmente) democratici e rafforzamento della sicurezza internazionale sia del tutto giustificato, perché proprio questa sembra essere la convinzione che continua a guidare l'amministrazione Bush.

Ecco il punto cruciale: l'istituzione di un nesso automatico più democrazie/più sicurezza libera gli Stati Uniti dalla necessità di affrontare il problema dell'ordine internazionale, del tessuto di regole e istituzioni entro le quali gli stati democratici e no si trovano ad agire. Ritorniamo su questo punto, non prima tuttavia di aver indicato un terzo problema che indebolisce il progetto americano e del quale il Presidente almeno non sembra sia davvero consapevole. Anche se la democrazia fosse effettivamente esportabile e un sistema internazionale costituito da paesi democratici fosse pacifico e cooperativo per definizione (ipotizzando cioè, piuttosto irrealisticamente, che in quanto tali 192 democrazie avranno interessi identici o complementari e dunque nessun contrasto da comporre), le politiche attuate dagli Stati Uniti negli ultimi anni hanno reso il paese un agente di democratizzazione alquanto sospetto.

Il presidente russo Putin è forse il più energico alfiere di questa tesi, trovandosi in una posizione piuttosto debole quanto a esercizio delle virtù democratiche e non volendone rendere conto a nessuno. Ma sono molti i paesi, soprattutto fra i probabili destinatari di politiche internazionali di sostegno al consolidamento istituzionale, che ormai usano la loro sovranità – spesso poco più che nominale – per difendersi da azioni promosse anche dalle Nazioni Unite, soltanto perché vengono percepite come tentativi di illegittima intrusione nei loro affari interni da parte dell'Occidente, di cui l'organizzazione e le sue agenzie appaiono strumento. Notoriamente, qualsiasi riferimento alla *good governance* – formula che rimanda all'efficienza della pubblica amministrazione e alla trasparenza delle procedure, pur nascondendo qualche complessità che varrebbe la pena approfondire – tende a irritare governanti corrotti e cittadinanze che coltivano sentimenti anti-occidentali pressoché in egual misura, anche se per ragioni diverse. Un'insofferenza che viepiù trova come interlocutore la Cina – impegnata da sempre nella difesa del principio di non ingerenza –, ed è questo un fatto che sarebbe miope sottovalutare, date le preoccupazioni che circondano il suo attivismo in Africa e America Latina, anche per gli effetti che potrebbe avere proprio sull'evoluzione dell'ordine internazionale (cfr. capitolo 2, par. 4).

Ma torniamo al punto più delicato. Promuovere la democrazia¹² per rafforzare la sicurezza è ragionevole se al contempo si consolida il mul-

tilateralismo, la forma dell'ordine internazionale che consente ai paesi democratici di agire in politica estera in modo conforme ai principi che si sono dati sul piano interno, liberi dalla preoccupazione che a dominare sia la legge del più forte. Norme internazionali dotate di ampia legittimità ed efficaci meccanismi di sanzione per chi le viola – non occorre neppure ricordarlo – sono anche l'unico strumento di cui la comunità internazionale dispone, al di là della guerra, per affrontare comportamenti «antisociali» da parte di quei paesi che fanno fatica a riconoscere l'interesse generale dell'umanità, nel quale rientra la nonproliferazione, ad esempio.

È importante osservare che in una situazione di difficoltà operativa aggravata da una seria crisi di legittimità¹³, il ruolo e l'attività delle organizzazioni internazionali sembrano aver riacquisito un certo valore (strumentale) persino agli occhi del governo americano¹⁴. Non a caso l'Onu è esplicitamente riconosciuta come partner essenziale nell'attività di pacificazione e stabilizzazione democratica nella più recente *National Security Strategy*¹⁵. Mentre la «coalizione dei volonterosi» va in pezzi, gli Stati Uniti continuano dunque sulla linea tracciata all'inizio del secondo mandato Bush, ovvero quella di un cauto – non certo entusiastico – riconoscimento dei pregi delle istituzioni vecchio stile, quelle solide, dalle quali non ci si chiama fuori al primo intoppo.

L'unilateralismo che si voleva addirittura imposto dalla configurazione unipolare del sistema, come se chi è tanto più grande degli altri dovesse automaticamente disconoscere il valore delle regole e della collaborazione, sembra essere assai meno perentorio di qualche anno addietro. Come ha recentemente notato Lucio Caracciolo: siamo nella fase della «socializzazione delle perdite»¹⁶. Ribaltando la formula utilizzata dall'amministrazione Clinton per definire il proprio atteggiamento, la presidenza in carica sembra dunque ora identificarsi con un «multilateralisti quando si deve, unilateralisti quando si può». Se torniamo con la memoria al progetto, alquanto rudemente pubblicizzato dopo l'11 settembre, di trasformare il momento unipolare in un'era unipolare¹⁷, c'è comunque di che essere sorpresi. Non soltanto per la riconsiderazione (forzata) del valore del multilateralismo da parte degli Stati Uniti, quanto soprattutto per il ruolo che questo principio ha dimostrato di giocare nella valutazione della legittimità dei comportamenti degli stati e dunque, in ultima istanza, per la robustezza che ha rivelato.

Come ha recentemente fatto notare Ian Clark, il multilateralismo equivale oggi a un vero e proprio «principio costituzionale» dell'ordine internazionale¹⁸, così saldo che l'esito della svolta unilateralista non è stato un suo indebolimento sul piano globale, come sarebbe stato leci-

to attendersi (dato il ruolo che l'America aveva esercitato nel realizzarlo e sostenerlo) e come temeva chi metteva in guardia in quei giorni contro il grave rischio di una definitiva emarginazione dell'Onu. Al contrario, ciò che si osserva è un rafforzamento della domanda di *governance*. Se c'è un bene oggi reclamato a gran voce nel discorso pubblico globale da leader dei più svariati paesi, è, insomma, l'ordine internazionale multilaterale. L'Unione Europea, che l'ha messo al centro della propria – per quanto imperfetta – politica estera, già conta per ventisette.

Al di là del fatto di aver sorpreso tanto gli ottimisti quanto i pessimisti, la sequenza degli eventi di cui siamo stati testimoni negli ultimi anni sembra dunque indicare che un ciclo va compendosi. Appare prossima a concludersi quella che potremmo definire la «fase dell'emergenza» e va contemporaneamente affermandosi un nuovo discorso nelle/sulle relazioni internazionali, i cui tratti sono peraltro influenzati nel profondo da quegli accadimenti¹⁹. Per quanto riguarda gli Stati Uniti, sono in molti a proporre un ripensamento complessivo della politica estera del paese, allo scopo di liberarla dalla soffocante cornice nella quale era stata iscritta, quella della *global war on terror*²⁰. È tuttavia un saggio comparso di recente su *Foreign Affairs* e firmato da Daniel Drezner il miglior indicatore della rivalutazione dell'ordine internazionale, *anche* in America, *anche* fra gli estimatori della linea dell'Amministrazione in carica. Per sottolinearne la dimensione multilateralista, che avrebbe caratterizzato soprattutto la *low politics* – ovvero i settori non direttamente collegati alla sicurezza – e che sarebbe stata ingiustamente sottovalutata, Drezner intitola il suo pezzo «The New New World Order», a sottolineare il fatto che l'attuale presidente Bush avrebbe in realtà seguito le orme del padre molto più di quanto non appaia, e con maggior successo. Al di là di quanto Drezner sia (o meno) convincente, la sua tesi appare motivata dal desiderio di attribuire nobiltà e lungimiranza alla politica estera americana recente, e per raggiungere questo obiettivo sceglie di farla apparire funzionale al rafforzamento dell'ordine, cui finisce per attribuire implicitamente valore.

Sono varie, dunque, le ragioni che spiegano la crescente domanda di ordine internazionale e ciascuno, nel reclamarlo, propone la sua. La «resilienza» rivelata dal multilateralismo – la sua capacità di resistere senza incrinarsi anche a condizioni fortemente avverse, come quelle che si sono date dopo l'11 settembre – potrebbe aver semplicemente reso l'ordine l'equivalente di ciò che la democrazia rappresenta oggi sul piano interno: qualcosa cui non si può dir di no. Potrebbe ben essere, insomma, che, insieme, democrazia e multilateralismo caratterizzino lo «spirito del nostro tempo». Ma potrebbe esserci qualcosa di più.

4.2. Il valore dell'ordine in uno scenario in trasformazione

All'inizio del 2007, come ogni anno, si è tenuto a Davos il World Economic Forum. In una spiritosa sintesi dell'evento, alla voce «umore dell'incontro», *The Economist* riferiva: «ottimismo degli imprenditori [...]. Mentre la sensazione è che i politici trovino il mondo un posto sempre più difficile e sconcertante»²¹. La ripresa del discorso sull'ordine internazionale potrebbe in effetti indicare che è maturata una maggior consapevolezza dei sempre più gravi e urgenti problemi di rilievo globale, ma – al contrario di quanto notava l'inviato del settimanale – questa consapevolezza sembra aver indotto diversi attori politici ad affrontare le nuove sfide dandosi strumenti nuovi, reinterprestando la politica internazionale come arte del governo, o meglio della *governance*²².

Per non fare che un esempio, nel discorso di Monaco che ha conquistato le prime pagine dei giornali per le osservazioni più che franche rivolte alla condotta americana recente, il presidente russo Putin ha auspicato una vera e propria «nuova architettura della sicurezza globale», concludendo il suo intervento con un auspicio che molti oggi giorno sottoscriverebbero: «vorremmo poter intrattenere relazioni con partner responsabili e autonomi con i quali lavorare per costruire un ordine mondiale giusto e democratico»²³.

In termini non molto diversi si è espresso recentemente Gordon Brown. L'erede annunciato di Tony Blair, in un discorso tenuto in India a gennaio, ha affermato che «è necessario far funzionare la globalizzazione per tutti, costruendo un'alleanza per la giustizia economica e sociale e per la cura dell'ambiente che sia la chiave di volta di un nuovo ordine mondiale»²⁴. Praticamente negli stessi giorni, incontrando il presidente del Consiglio italiano Prodi, che ha fatto del «multilateralismo efficace» la chiave della (travagliata) politica estera del suo governo, Putin aveva a sua volta parlato di «multilateralismo attivo»²⁵. Mentre la preoccupazione italiana è quella di seguire un metodo che si legittimi grazie ai suoi successi pratici e non soltanto per la nobiltà dei principi su cui si fonda – universalismo, inclusività, rispetto di regole generali e fiducia reciproca²⁶ –, per il Presidente russo il problema è concorrere ad affrontare i problemi che si presentano sulla scena internazionale prima che peggiorino, per essere stati trascurati o per essere invece stati trattati in modo unilaterale da un'America poco attenta alle altrui sensibilità.

Il valore dell'ordine, in questo caso, starebbe nella sua capacità di contribuire a mantenere la stabilità del sistema internazionale, affrontan-

do le crisi che la minacciano e favorendo al contempo il coinvolgimento responsabile di tutti i membri della comunità internazionale. Se il metodo funziona, la situazione migliorerà e ciò rafforzerà il multilateralismo che ne rappresenta il fondamento. Questa attenzione per il consolidamento del multilateralismo non ha ragioni puramente sentimentali. Certo un paese democratico dovrebbe automaticamente apprezzarne le virtù, ma c'è un fattore ben chiaro a tutti che rende la variante internazionale della democrazia procedurale particolarmente preziosa in una fase in cui sarebbe miope accontentarsi di gestire la normale amministrazione.

Come è ormai più che evidente, due giganti economici emergenti – Cina e India, ai quali taluni già associano il Brasile – stanno rapidamente trasformandosi in attori politici significativi su scala globale. Non a caso il World Economic Forum di quest'anno aveva per titolo *Shifting Power*. Mentre l'India generalmente appare rassicurante – si tratta di un paese democratico –, la Cina suscita qualche preoccupazione in più. Qualcuno ha addirittura suggerito che, se non ci fosse stato l'11 settembre a «deviare» l'attenzione americana, i rapporti fra i due colossi sarebbero già tesi.

La strategia americana imperniata sul rafforzamento dei rapporti con l'India è stata dunque prevalentemente letta come funzionale a sostenere l'unico attore che possa bilanciare l'ascesa della Cina nella regione²⁷. Una linea politica discutibile e discussa per la svalorizzazione dell'ordine che implica. A fronte della logica meramente dissuasiva che è propria dell'«equilibrio di potenza» di antica (e tragica) memoria, i critici del presidente Bush in patria ora reclamano che sia riconosciuta piuttosto la «necessità imperativa di costruire un ordine internazionale che affronti in modo pacifico le aspirazioni delle potenze emergenti»²⁸. Un obiettivo peraltro condiviso anche da un neoconservatore come Francis Fukuyama, che osserva che «l'esercizio del potere americano non passa in questo momento attraverso l'uso della forza militare, ma attraverso la capacità degli Stati Uniti di plasmare le istituzioni a livello internazionale», richiamando l'opera di John Ikenberry che forse più di ogni altro ha lavorato sul tema della costituzionalizzazione dell'ordine nel secondo dopoguerra²⁹.

L'auspicio generale, ovviamente, è che non si torni alla pratica dell'equilibrio di potenza per evitare a chiunque la terribile fatica di bilanciare un giorno uno di questi colossi. L'auspicio è che la Cina diventi piuttosto «azionista responsabile» di un ordine internazionale multilaterale, erede di quello che conosciamo, ma adeguato al nuovo scenario. Naturalmente, affinché tale prospettiva si realizzi, occorre che l'ordine internazionale destinato ad accogliere i nuovi attori sia al contempo saldo nei principi e flessibile nella struttura, capace quindi di integrarli senza venirne stravolto. Difficile pensare che possa essere così senza un impegno attivo e convinto degli Stati Uniti, oltre che dell'Europa, e neppure in questo caso

vi sono certezze. La Cina soprattutto è un paese di grande tradizione diplomatica, che ha una propria, ben netta visione dell'organizzazione dei rapporti internazionali compatibile con (e capace di promuovere) i suoi interessi: non è detto che questa si concili con quella che ha sinora caratterizzato l'Occidente, come si può apprezzare dagli argomenti proposti da Giovanni Andornino nel paragrafo conclusivo di questo capitolo.

Una vera e propria domanda di un ordine internazionale efficace e democratico è stata formulata di recente anche da Pascal Lamy, Segretario generale della Wto, e da Jacques Attali, impegnati in una conversazione circa gli effetti negativi sulla coesione sociale a ogni livello di una globalizzazione economica che si sviluppa in assenza di meccanismi di *governance* capaci di guidarla nel rispetto di valori condivisi. Gravi sperequazioni socio-economiche rendono più fragile la democrazia, quando non costituiscono addirittura un vero impedimento al suo funzionamento. Dunque anche la costruzione di un ordine internazionale democratico impone di correggere quelle distorsioni che ora, in tante circostanze, fanno apparire il mercato come nemico della dignità dell'uomo³⁰. Si tratta di due processi che non possono andare disgiunti, ma che promettono di rafforzarsi reciprocamente, dando origine a un ordine giusto – e in quanto tale legittimo – che molti oggi reclamano in sostituzione di quello attuale. Anche questo appello meriterebbe qualche azione conseguente, in primo luogo proprio dall'Europa, le cui politiche commerciali non sono notoriamente congruenti con il suo dichiarato universalismo politico.

Ma, al di là delle varie ragioni (molte più di quelle che abbiamo indicato, naturalmente, e non tutte altrettanto apprezzabili³¹) per volere un solido ordine multilaterale, esistono indicatori che permettano di concludere che l'ordine attuale gode di buona salute, abbastanza da potersi candidare a svolgere le funzioni per le quali è reclamato a gran voce, sostenendo al contempo la fatica di adattarsi ai nuovi assetti?

Un elemento sul quale vale la pena soffermarsi, anche perché consente di passare dalla dimensione normativa a quella analitica del discorso – dalla desiderabilità di un ordine riformato alle difficoltà di riformarlo –, è lo stato di salute di cui godono oggi le Nazioni Unite. L'organizzazione si trova al cuore dell'ordine internazionale creato dopo la Seconda guerra mondiale e, come accennato in precedenza, sconta varie difficoltà. Alcune derivano anche dal fatto che il suo impianto istituzionale – pensiamo soprattutto alla composizione del Consiglio di sicurezza – non riflette più il mondo che dovrebbe rappresentare. Ciò detto, è stata smentita l'attesa che l'unipolarismo del sistema, sommato alla linea unilateralista adottata dagli Stati Uniti dopo l'11 settembre, avrebbe ridotto l'organizzazione all'irrelevanza, a muta e inerme testimone di una politica internazionale decisa altrove e in totale disprezzo dei principi che essa incarna.

Dopo l'inizio della guerra in Iraq, sono state avviate ben 6 nuove missioni di *peace-keeping*. In atto ve ne sono oggi 15 (febbraio 2007), nelle quali sono impiegati circa 99.000 operatori di 114 paesi. L'Onu prevede peraltro che nel 2007, quando sarà compiuto il dispiegamento di alcune di queste, si possa arrivare a raggiungere la soglia dei 140.000 addetti fra militari, polizia e civili. Vale la pena notare che il picco precedente si era raggiunto nel 1993 con circa 78.500 unità impegnate sul terreno, un numero che allora era apparso enorme. Alle missioni di pace tradizionali vanno poi sommate 13 missioni politiche e di *peace-building*.

The Economist, decisamente impermeabile a certo sentimentalismo onusiano, ha recentemente salutato l'insediamento del nuovo Segretario generale Ban Ki-Moon sottolineando, in un articolo dal titolo «A chance for a safer world», che l'organizzazione gode di una «considerevole legittimità», che rischia peraltro di perdere se non verranno introdotte alcune riforme irrinunciabili. Nel frattempo, tuttavia, «i membri permanenti potrebbero comunque rendere il mondo più sicuro e ordinato – scrive – mostrando una maggiore disponibilità a lavorare insieme»³². Prima o poi, però, andrà affrontato il problema dell'ampliamento della rappresentanza dei paesi emergenti, soprattutto nel Consiglio di sicurezza, giacché il sistema è allo stesso tempo «non democratico, anacronistico e ingiusto» al punto che, nel libro recentemente dedicato proprio alla storia dell'organizzazione, lo storico americano Paul Kennedy lo ha definito «oltraggioso»³³.

Le difficoltà di riformare l'Onu sono interessanti perché, su scala ridotta, sono le stesse che ostacolano il tentativo di rinnovare l'ordine internazionale nel suo complesso. Vi sono le medesime attese, le medesime resistenze³⁴. E il risultato sono le tensioni che oggi rischiano di paralizzare qualsiasi tentativo di cambiamento, nonostante lo straordinario impegno di Kofi Annan, che negli ultimi anni, più di ogni altro, ha profuso i suoi sforzi affinché la comunità internazionale adeguasse questo prezioso strumento alle realtà del tempo³⁵. Fra i paesi che aderiscono al gruppo dei G-77 – oggi in realtà composto da ben 131 paesi più la Cina – e il resto del mondo sembra si stia aprendo una frattura sempre più ampia.

Non a caso, nel suo discorso di addio pronunciato di fronte all'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 19 settembre 2006, Annan ha insistito proprio su questo punto. Durante gli ultimi dieci anni, le tre grandi sfide che egli aveva individuato nell'assumere per la prima volta il mandato – quelle poste da «un'economia mondiale ingiusta, dal disordine internazionale e da un diffuso disprezzo per i diritti umani e le regole del diritto» – non sono state affrontate con successo, sono anzi peggiorate, «e come conseguenza di ciò – ha sottolineato il Segretario generale uscente –, noi

ci troviamo ora di fronte a un mondo attraversato da divisioni tanto profonde da minacciare la stessa nozione di comunità internazionale, sulla quale questa istituzione è fondata»³⁶.

Poiché qualsiasi istituzione multilaterale – dalla più piccola e tecnica delle organizzazioni internazionali all'ordine internazionale nel suo complesso – funziona grazie all'indivisibilità della comunità dei suoi membri³⁷, potremmo essere alle prese con un problema davvero grave. Lo ha segnalato di recente anche Javier Solana, Alto rappresentante per la politica estera e di difesa europea, richiamando il valore di un ordine entro il quale possa fiorire la fiducia e contestualmente denunciando l'ampliarsi delle fratture – «deficit di fiducia», li ha definiti – che attraversano alcuni gruppi di attori: Occidente/mondo islamico; possessori di armi nucleari/esclusi dal club; consumatori/produttori di risorse energetiche; paesi sviluppati/paesi in via di sviluppo. Giustamente Solana osserva che il modo corretto di porsi di fronte a questo ostacolo è, da una parte, concepire e praticare la politica come «arte di coltivare la fiducia» e, dall'altra, fissare «regole giuste e chiare nonché [sostenere] istituzioni che le facciano rispettare»³⁸. La ricetta è ottima, ma il difficile è innescare un circolo virtuoso fra le due strategie. Al momento sembra accadere esattamente il contrario: sospetto e sfiducia bloccano le riforme che potrebbero accreditare la buona fede di chi attualmente – ma non si sa per quanto ancora – detiene il potere.

Allargare significativamente la *membership* del Consiglio di sicurezza – perché questo è il punto dolente, quello più sensibile per gli esclusi – potrebbe non essere la soluzione ideale. La perdita in termini di efficienza non sarebbe comunque controbilanciata da un corrispondente aumento della rappresentatività. La proposta sostenuta dall'Italia e nota come *Uniting for Consensus*, alla quale aderiscono circa cento paesi, suggerisce di integrare i gruppi regionali, lasciando a questi ultimi di selezionare i propri rappresentanti. Essa spingerebbe le regioni meno istituzionalizzate a darsi dei meccanismi di consultazione interna, abituerrebbe i vari gruppi a lavorare insieme e li responsabilizzerebbe nelle attività di *peace-keeping*, come l'Onu auspica. Questa modalità di relazione renderebbe anche meno probabile, nel nostro futuro, un regionalismo competitivo: regioni coese al loro interno, ma antagoniste fra loro. Ciò soltanto per dire che margini per il cambiamento esistono, una spinta in questa direzione pure, le idee non mancano, e il discorso pubblico di alcuni sostenitori convinti e coerenti del multilateralismo – fra i quali è giusto appunto annoverare l'Italia – fa la sua parte nella definizione dell'agenda internazionale e nel sensibilizzare le opinioni pubbliche. In una fase di profondi cambiamenti c'è da chiedersi, dopo molte delusioni, se sia finalmente maturata a ogni livello una sufficiente capacità di guardare avanti.

Il rilancio del discorso sull'ordine internazionale, nei termini in cui lo si sta affrontando oggi, è incoraggiante. Come ha notato Bertrand Badie, se «comunità di responsabilità» diventassero «un modello determinante dell'organizzazione attuale degli spazi mondiali», avremmo inventato «una nuova grammatica delle relazioni internazionali»³⁹. Ma quale lingua parlerà l'ordine internazionale nel «secolo asiatico» non dipende soltanto da noi.

4.3. Multilateralismo e ordine à la chinoise

Come si evince dalle analisi economiche elaborate altrove in questo volume, nel suo rapporto con il sistema internazionale l'Asia appare anche per il 2007 alla stregua di un favoloso motore sempre più su di giri, autentica forza trainante per la crescita mondiale. La Cina resterà ancora una volta alla testa di tutti i concorrenti regionali in fatto di investimenti e crescita del Pil nazionale, mentre in compagnia dell'India si rende responsabile della quasi totalità della crescita economica che interessa l'Africa e, in misura minore, l'America Latina⁴⁰. Al contempo, guardando alle relazioni economiche con i paesi sviluppati, non si può negare la semplicità paradossale della diagnosi di Niall Ferguson, secondo cui il consumo della porzione ricca del pianeta è sempre più finanziato dal risparmio del ben più frugale Oriente⁴¹.

Integrando questa prospettiva con le riflessioni sui mutamenti – spiace dirlo, sinora più reattivi che strategici – dell'ordine internazionale, emerge una domanda che interpella con prepotenza ogni politologo internazionalista: cosa farà la Cina del crescente potere che va accumulando? Non occorre essere mercantilisti per comprendere che la «pacifica ascesa» predicata a Pechino implica già oggi una redistribuzione delle «quote di controllo» del sistema politico internazionale. Il denaro – per Colbert l'oro, oggi la disponibilità di valuta, l'influenza sui cambi, le risorse per gli investimenti – è potere. Il fenomeno cui stiamo assistendo è il trasferimento di potere all'esterno della cerchia di paesi sviluppati che tradizionalmente ne sono stati depositari. Poiché negli affari internazionali la consuetudine è una delle direttrici attraverso cui prendono forma le norme, è comprensibile che l'attuale situazione di transizione sia da più parti percepita come anomala e pericolosa. In realtà, essa è prima di tutto inevitabile. Quello che appare come un attualissimo processo di re-

distribuzione di potere è in effetti un trend in atto da anni, e la cui percezione è stata attutita in Occidente per via degli effetti benefici che la crescita economica (soprattutto) di Cina e India ha avuto anche sulle nostre finanze. Ingrandendosi la torta, la ridefinizione delle rispettive fette è meno dolorosa.

All'inizio del nuovo secolo, e in particolare nelle fasi conclusive della presidenza di George W. Bush, il ritmo del mutamento sembra aver accelerato. Che la ragione sia un indebolimento auto-indotto della posizione statunitense oppure un autonomo elevarsi del profilo internazionale di Cina, India, Giappone e Russia, poco importa. Il dato di fatto è che la fase acuta del «momento unipolare»⁴² è per molti versi alle nostre spalle. Washington rimane il perno del sistema internazionale, ma nessuno degli obiettivi nazionali strategici degli ultimi sette anni sembra oggi raggiunto. In questo contesto, persino l'indiscutibile supremazia economica degli Stati Uniti diviene uno strumento di potere poco fungibile: la Cina – potenziale *competitor* globale di medio periodo – necessita dei capitali statunitensi non più di quanto America ed Europa dipendano dallo sviluppo cinese (e indiano) per preservare i livelli di benessere raggiunti.

Poste queste premesse, un *Rapporto* impegnato a tracciare le linee di tendenza di un mondo sempre più globalizzato non può non interrogarsi su quali siano gli aspetti di convergenza e divergenza negli approcci statunitense e cinese rispetto all'ordine internazionale contemporaneo. Nella letteratura specialistica, infatti, vengono fornite letture molto diverse della crescente partecipazione cinese al funzionamento delle istituzioni che concorrono a formare tale ordine. L'unico elemento comune a pressoché tutte le interpretazioni è la preferenza cinese per una bassa istituzionalizzazione delle relazioni internazionali, che consenta a Pechino di tessere rapporti con le altre nazioni per via bilaterale, nel cui ambito la Cina gode spesso di vantaggi derivanti dall'asimmetria di potere economico e politico. Come si intuisce, questo metodo è in netto contrasto con il tradizionale *modus operandi* multilaterale «costituente» di Washington. A dispetto della retorica «multilateralista» ufficiale della dirigenza cinese, ciò significa che, se la prossima Amministrazione statunitense tornasse realmente a investire politicamente sul consolidamento delle istituzioni multilaterali, Pechino e Washington potrebbero ritrovarsi su posizioni persino più lontane di oggi. Comprendere questo paradosso è essenziale per una lettura corretta delle dinamiche politiche globali che ci troviamo a fronteggiare.

Tradizionalmente, gli studi sulla politica estera cinese hanno messo in evidenza la maggior predisposizione di Pechino per i rapporti bilaterali, sia in ambito economico (cfr. cap. 2, par. 4), sia – soprattutto – nel campo della sicurezza. La principale ragione alla base di tale atteggiamento è il

disagio della dirigenza cinese rispetto al concetto di interdipendenza, specialmente nella versione «complessa» tipica dell'epoca attuale. Impiegando la definizione di Keohane e Nye, l'interdipendenza è connotata dalla presenza di una serie di canali che collegano tra loro società diverse, mediante legami informali tra attori non governativi, *élites* governative e organizzazioni transnazionali⁴³. Com'è intuibile, un simile costrutto mal si concilia con i valori supremi di indipendenza, sovranità e autonomia a cui sono fermamente legati i leader cinesi⁴⁴. Per questa ragione, oltre che per l'*imprinting* occidentale del concetto stesso di istituzione multilaterale, fino ad anni piuttosto recenti l'atteggiamento prevalente tra i dirigenti cinesi è stato di sospetto. Solo a partire dal 1971 il calcolo strategico cinese si è modificato per far posto a una partecipazione progressivamente più estesa a diversi consessi multilaterali. La Repubblica Popolare Cinese (Rpc) interagisce oggi più di frequente e con un numero maggiore di istituzioni multilaterali di quanto abbia mai fatto nella sua storia⁴⁵. Nel 2000 la Cina era membro di oltre 50 organizzazioni internazionali governative e di 1.275 Ong internazionali. Il contrasto col 1966 è evidente, dal momento che in quell'anno essa era membro di una sola organizzazione governativa e di 58 Ong⁴⁶.

La progressiva apertura di Pechino, tuttavia, resta parziale, o, meglio, asimmetrica: mentre le istituzioni di carattere economico conoscono una partecipazione crescente (in termini quantitativi, ma anche qualitativi) di delegati cinesi, lo stesso non può dirsi per le istituzioni attive nel campo della sicurezza internazionale. Nel primo settore, la Cina ha sviluppato nell'ultimo periodo un atteggiamento molto più cooperativo di quanto non si osservasse durante i primi anni Novanta, ed è chiaro che la diplomazia cinese è ansiosa di condividere i vantaggi derivanti da una più stretta cooperazione economica in Asia e oltre. In ambito di sicurezza internazionale questa tendenza è assai meno pronunciata. A differenza di quanto accade in Africa, Medio Oriente ed Europa, in Asia non esiste un'organizzazione che operi nel quadro del Capitolo VII della Carta dell'Onu, facendosi carico della risoluzione dei conflitti regionali⁴⁷. In questo contesto, la Cina è stata più favorevole a interagire presso forum dibattimentali non ufficiali (le cosiddette organizzazioni *Track II*)⁴⁸, piuttosto che ad aderire a meccanismi formali per consultazioni multilaterali. Agli occhi dei funzionari di Pechino la prima soluzione, infatti, evita il pericolo di intempestive competizioni per la leadership regionale, nonché richieste di maggior trasparenza in campo militare⁴⁹.

La fine della Guerra fredda, gli eventi dell'11 settembre e il rapido mutamento di status di molti attori regionali (primi tra tutti India, Russia e Giappone) hanno, però, reso sempre più urgente il consolidamento delle istituzioni internazionali, specialmente nel contesto asiatico. Dalle rispo-

ste date da Pechino in questo frangente potranno essere tratte indicazioni importanti circa le prospettive dell'ordine internazionale del futuro prossimo. In quest'ottica, per disporre di una griglia interpretativa efficace è utile ricapitolare i principali caratteri dell'approccio cinese nei confronti delle istituzioni internazionali.

1) *Preferenza per un basso tasso di istituzionalizzazione*

Pechino predilige istituzioni poco formalizzate, prive di un mandato chiaro e suscettibili di evolvere lentamente, in modo compatibile con i suoi interessi interni⁵⁰. Un esempio lampante è rappresentato dall'Asean Regional Forum, i cui membri sono addirittura denominati «partecipanti» (e non «membri») per evitare un'impressione di forte istituzionalizzazione del Forum⁵¹.

2) *Copertura multilaterale di rapporti bilaterali*

Come sostiene Alastair Iain Johnston, la Cina condivide con l'Occidente la lettura delle relazioni internazionali in base a teorie *para bellum* e presenta una cultura strategica in cui spiccano due elementi centrali: un'esplicita filosofia della «flessibilità assoluta» e una notevole sensibilità per il rapporto di potere relativo tra la Cina e i suoi potenziali antagonisti⁵². Questa *forma mentis*, insieme con le note ragioni storiche, predispone i funzionari di Pechino a interagire sullo scenario internazionale attraverso rapporti di tipo bilaterale, intendendo con bilateralismo una relazione di sicurezza tra due stati che riflette la loro posizione relativa entro un più ampio contesto di equilibrio di potenza⁵³. Le relazioni bilaterali tendono a essere di natura esclusiva e i cinesi hanno notevole talento nel costruirle, se lo ritengono vantaggioso per la propria causa⁵⁴. Ad esempio, Pechino ha scelto di utilizzare denominazioni differenti per definire i propri specifici rapporti con paesi significativi. Esistono, così, la «partnership strategica» con la Russia, la «partnership globale di lungo periodo» con la Francia, la «partnership globale cooperativa» con il Regno Unito, la «partnership di fiducia» con la Germania, la «partnership costruttiva di lungo periodo con l'Unione Europea» e l'«amichevole partnership di cooperazione» con il Giappone. A questa variegata terminologia fa riscontro una realtà concreta tale per cui la forma di cooperazione prevalente per la Cina – specialmente nel campo della sicurezza – rimane costituita da una pletera di accordi bilaterali, seppure siglati o pattuiti nel contesto di incontri multilaterali⁵⁵. Per la soddisfazione di molti osservatori cinesi, persino il Commissario per il commercio dell'Unione Europea, Peter Mandelson, ha abbandonato la tradizionale pratica negoziale multilaterale per lanciarsi recentemente in una campagna di promozione di accordi bilaterali⁵⁶.

3) Estrazione di vantaggi concreti

Consapevole della propria posizione di vantaggio per via della crescente forza economica, la Rpc esige spesso benefici tangibili per garantire la propria partecipazione in istituzioni multilaterali. In campo economico, essi sono di frequente rappresentati da accordi che, come si è detto, vengono promossi in sede multilaterale e ratificati bilateralmente. I parametri stabiliti dalla Wto (cui la Cina ha aderito nel 2001) non impediscono il proliferare di intese commerciali bilaterali. Queste hanno inizialmente aiutato i funzionari di Pechino ad accrescere la propria conoscenza del sistema commerciale moderno, mentre in anni recenti permettono ai negozianti cinesi di estrarre i maggiori vantaggi dall'asimmetria di potere nei rapporti con le nazioni minori.

In chiave politica, la Rpc ha potuto elevare di molto il proprio profilo internazionale, aumentando la fiducia dei vicini e ottenendo l'appoggio di molti paesi in via di sviluppo (Pvs). In particolare, Pechino impiega spesso forum multilaterali per opporre le proprie strategie di sicurezza a quelle degli Stati Uniti. Per far questo viene enfatizzata la natura «positiva» delle partnership cinesi elaborate nel contesto del «nuovo concetto di sicurezza» della Rpc, in chiaro contrasto con le alleanze militari esclusive costituite da Washington⁵⁷.

4) Multilateralismo difensivo preventivo

A monte dei benefici concreti ricercati da Pechino, però, si colloca un interesse più generale, che gioca un ruolo fondamentale nella partecipazione cinese alle istituzioni multilaterali. Si tratta di una forma di strategia preventiva in ragione della quale la Cina ha interesse a richiedere la *membership* di certe istituzioni per evitare che, in sua assenza, sviluppino iniziative internazionali potenzialmente dannose per i suoi interessi. In questo senso, la Rpc risponde a una definizione «nominale» di multilateralismo, inteso come «la pratica di coordinamento delle politiche in gruppi di tre o più stati»⁵⁸. Come s'intuisce, si tratta di una lettura fortemente riduttiva rispetto a quella di coloro che definiscono l'interazione multilaterale come «la politica di uno stato di definire il proprio interesse nazionale così da renderlo coerente con l'interesse della comunità internazionale»⁵⁹. Ossia, la scelta multilaterale cinese è una *second-best option* di natura tattica, che consente alla Rpc di fruire di vantaggi ulteriori che si sommano ai contatti bilaterali esistenti⁶⁰. Il principale tra essi è appunto l'attenuazione dell'influenza statunitense a vantaggio di quella cinese.

5) Multilateralismo finalizzato al multipolarismo

Membri autorevoli del regime cinese sottolineano regolarmente come le partnership bilaterali e multilaterali costituite da Pechino vadano anche

lette come un riflesso dell'incipiente transizione verso un sistema internazionale multipolare, oltre che come uno strumento che contribuirà ad accelerare il processo medesimo⁶¹. Non è chiaro se il discorso sulla multipolarità ispiri le decisioni della dirigenza cinese o ne rifletta meramente le preferenze. Certo, tale discorso gode di una consolidata tradizione nella politica estera cinese, ed è riconducibile al peculiare pensiero di Mao sui «tre mondi» in base al quale se il secondo mondo (gli stati capitalisti sviluppati) e il terzo (i Pvs) avessero accresciuto la propria potenza, il primo (le due superpotenze della Guerra fredda) sarebbe stato vincolato nella propria volontà di dominio. In generale, comunque, l'idea di multipolarità è fortemente gradita alle autorità cinesi, che la interpretano come decremento del potere delle potenze attuali – prima tra tutte, gli Stati Uniti – a vantaggio della Cina. Tuttavia, è importante sottolineare che nella prospettiva cinese la «multipolarità» non è necessariamente (o affatto) sinonimo di multilateralismo liberale, dal momento che la realpolitik cinese non pare contemplare una nozione cardine per il multilateralismo: l'idea di «reciprocità diffusa» (ossia il perseguimento di interessi comuni, con pareggiamento nel lungo periodo degli eventuali squilibri nei vantaggi ottenuti)⁶².

Qui sta il nocciolo del paradosso: analisti e opinioni pubbliche attendono che la politica estera di un'Amministrazione statunitense sempre meno coerente e autorevole lasci il passo a un ritorno nell'alveo della tradizione multilaterale. Con ciò si ristabilirebbe un *idem sentire* con gli alleati europei, sanando la frattura che si è consumata all'interno dell'Occidente. Come si intuisce da quanto appena detto, però, non sono questi i termini *strutturali* del problema. Il punto cruciale è piuttosto se, e fino a che punto, vi sia consonanza di obiettivi e interessi tra l'ordine internazionale così com'è stato storicamente concepito da Washington e dai suoi alleati, e gli attori extra-occidentali emergenti, primo tra tutti la Cina. Le direttrici della politica estera della Rpc che abbiamo osservato inducono a riflessioni quantomeno prudenti a questo riguardo. Un rinnovato approccio multilaterale teso a consolidare le istituzioni internazionali svilite dai neocon potrebbe trovare in Pechino un partner assai più riluttante di quanto molti amino credere.

Si tratta di una sfida – certo – ma anche di un'ottima ragione per rafforzare multilateralismo e istituzioni internazionali nella loro versione «sostanziale», prima che eventuali antagonisti di questo modello abbiano la *chance* di ricondurci al vecchio mondo multipolare, nel quale una pace inevitabilmente fragile era affidata alle oscillazioni di un mutevole equilibrio di potenza.

¹ Un mezzo successo in Afghanistan e un fallimento totale in Iraq per *The Economist*; cfr. «Five years on», 2 settembre 2006, p. 9. A distanza di qualche mese la situazione non appare certo più rosea: in occasione della presentazione del Rapporto Baker-Hamilton, lo stesso settimanale, che a suo tempo aveva appoggiato la guerra, titolava: «Managing defeat», *The Economist*, 9 dicembre 2006, pp. 43-44.

² Sono in corso missioni politiche e di *peace-building* delle Nazioni Unite in Afghanistan (Unama, dal marzo 2002) e in Iraq (Unami, dall'agosto 2003), e ciò rende globale il coinvolgimento della comunità internazionale nel consolidamento istituzionale dei due paesi, mentre sotto il profilo militare la situazione è notoriamente più complessa.

³ Naturalmente l'Europa condivide il progetto di rafforzare e ampliare la «pace democratica», e anzi da tempo opera in questa direzione. Ma l'idea di rendere questa strategia parte integrante della *global war on terror* e di promuoverla con le maniere forti caratterizza la politica estera americana avviata dopo l'11 settembre e associata al cambiamento di percezione del quadro strategico determinato da questo evento.

⁴ Le ragioni di questo fallimento sono ben spiegate da Stephen Walt, docente di Relazioni internazionali a Harvard, in un'intervista nella quale illustra le tesi del suo *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, Norton, New York 2005. Da «conservatore realista», come si definisce, egli è fortemente critico della politica dell'amministrazione Bush, ma anche ottimista sul recupero di immagine internazionale degli Stati Uniti, solo che venga adottata una politica estera più sofisticata; cfr. Festa, Roberto, «America, tramonta la lunga egemonia», *La Repubblica*, 15 settembre 2006.

⁵ Cfr. Bonanni, Andrea, «Europei e americani, stesse paure e poca fiducia nella leadership Usa», *La Repubblica*, 7 settembre 2006, p. 4, che presenta i dati della quinta edizione di *Transatlantic Trends*, studio comparato delle opinioni pubbliche in America ed Europa prodotto dal German Marshall Fund e dalla Compagnia di San Paolo. Si veda anche, di Julia E. Sweig, *Friendly Fire: Losing Friends and Making Enemies in the Anti-American Century*, Public Affairs, New York 2006, che analizza il fenomeno distinguendo le possibili cause strutturali del nuovo anti-americanismo – come l'apparente minor bisogno di egemonia americana rispetto al periodo della Guerra fredda – da quelle incidentali, che dipendono da scelte politiche puntuali.

⁶ Andrea Bonanni, sulla base dei dati presentati da *Transatlantic Trends*, così descrive l'America del 2006: «sempre più spaventata, delusa da Bush e con crescenti tendenze isolazionistiche»; cfr. «Europei e americani, stesse paure e poca fiducia nella leadership Usa», cit.

⁷ E non solo di quel paese: sono noti, infatti, gli stretti rapporti che l'Iran intrattiene anche con il movimento Hezbollah, che tiene praticamente sotto scacco la fragile democrazia libanese.

⁸ Cfr. «The axis of the formerly evil. Very well, let's talk», *The Economist*, 3 marzo 2007, p. 11. Non è chiaro se semplicemente per dare una sorta di contentino a chi non trova particolarmente convincente la strategia che la Casa Bianca ha scelto, in contrasto con le raccomandazioni del Rapporto Baker-Hamilton.

⁹ Non a caso la soluzione adottata per risolvere – sino a nuovo avviso – il problema posto dallo sviluppo dell'atomica nordcoreana (dopo l'esperimento compiuto nel mese di ottobre) dimostra che la percezione della necessità di negoziare anche con i nemici c'è. «Passo dopo passo, e con vistosa riluttanza, George Bush accetta che sia necessario fare affari con quei paesi che, all'inizio della sua presidenza, ha cercato di

associare a un "asse del male". In febbraio ha detto di essere "compiaciuto" dell'accordo in base al quale verranno inviati aiuti alla Corea del Nord persino prima che questa rinunci alla bomba atomica, che un tempo lo stesso Presidente aveva detto non avrebbe mai consentito che ottenesse», ora è la volta di Siria e Iran; cfr. «The axis of the formerly evil. Very well, let's talk», cit., p. 11.

¹⁰ Secondo Freedom House, le democrazie «elettorali» sono oggi 123, dunque i regimi che non rientrano neppure in questa categoria costruita utilizzando i parametri meno «esigenti» sono 69. L'edizione 2007 di *Freedom in the World*, il rapporto dal quale questo dato è tratto, è reperibile su www.freedomhouse.org.

¹¹ Come sta scritto nella lettera presidenziale che accompagna la *National Security Strategy*, reperibile sul sito www.whitehouse.gov. Si noti come questo termine sia usato in sostituzione di «multilaterale», anche se nel documento non mancano i richiami al contributo irrinunciabile che le organizzazioni internazionali – Onu in testa – danno alla realizzazione di un obiettivo chiave per l'attuale Amministrazione: ovvero la stabilizzazione e il consolidamento istituzionale/democratico dei paesi più fragili sotto questo profilo.

¹² L'impiego di questa formula merita naturalmente tutte le cautele che abbiamo menzionato, e anche molte altre che ci verrebbero senza dubbio suggerite da un discorso più approfondito sul tema.

¹³ Di fronte alla scelta di potenziare la presenza militare americana in Iraq, compiuta dal Presidente il 10 gennaio di quest'anno in netto contrasto con le indicazioni contenute nel Rapporto Baker-Hamilton, il Congresso frena. E persino il granitico alleato britannico non è disposto a seguire la linea della *surge*, l'eufemistico sinonimo di *escalation* utilizzato dalla presidenza nella comunicazione pubblica per dissimulare una strategia sempre più indigesta agli americani innanzitutto. Oltre ai danesi, torneranno dunque a casa anche gli inglesi, che hanno al contempo deciso di potenziare la loro presenza in Afghanistan dove la missione Nato Isaf agisce su mandato Onu, un segnale che merita di essere colto; cfr. «Iraq, Blair non segue più Bush», *La Repubblica*, 22 febbraio 2007, p. 1.

¹⁴ Cfr. Fukuyama, Francis, *After the Neocons. America at the Crossroads*, Yale University Press, New Haven 2006; trad. it. *America al bivio*, Lindau, Torino 2006.

¹⁵ Il tenore complessivo del documento riflette il parziale riorientamento della politica estera del secondo mandato Bush, del quale si era dato conto in Caffarena, Anna, «Safe for democracy». Il mondo secondo Bush», in Deaglio, Mario, Frankel, Giorgio S., Monateri, Pier Giuseppe e Caffarena, Anna, *Guardando a Oriente. Decimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2005.

¹⁶ Ovvero, del «multilateralismo coatto»; cfr. «Unilateralismo. Quando un impero entra in crisi», *La Repubblica*, 15 settembre 2006. In realtà alcuni risvolti di questa pur tiepida riconsiderazione del multilateralismo sono davvero interessanti. Viene segnalato, ad esempio, un cambiamento di atteggiamento degli Stati Uniti nei confronti dell'osteggiatissima in passato Corte Penale Internazionale; cfr. «Let the child live. The world's first permanent war-crimes tribunal is proving more robust than expected; even sceptical America is softening its line», *The Economist*, 27 gennaio 2007, p. 52. I paesi che hanno sottoscritto il trattato istitutivo sono ormai 104.

¹⁷ Krauthammer, Charles, «L'era unipolare e la sua prima crisi», *Aspenia*, 2003, n. 20.

¹⁸ Scrive infatti Clark che dopo la Seconda guerra mondiale «la costituzionalità dell'ordine risiedeva nelle reciproche aspettative riguardo a forme multilaterali di

azione [...] e la legittimità era funzione di questo accordo costituzionale. [...] Il dibattito contemporaneo circa la legittimità è estremamente sensibile alla conservazione di questa specifica costituzionalità»; Clark, Ian, *Legitimacy in International Society*, Oxford University Press, Oxford 2005, pp. 220-221.

¹⁹ Questo vale naturalmente in modo del tutto particolare per gli Stati Uniti, dove occorre notare la centralità che la sicurezza nazionale ha assunto nel discorso pubblico e il persistente senso di vulnerabilità che il paese sperimenta; cfr. «America's longest war», *The Economist*, 2 settembre 2006, pp. 21-22. Va riconosciuto, d'altra parte, che una certa retorica dell'insicurezza potrebbe essere giudicata funzionale a garantire il sufficiente sostegno popolare alla *global war on terror*, avendo sostanzialmente perso quello nei confronti della guerra in Iraq. La lettera presidenziale che introduce la più recente *National Security Strategy* si apre con le parole: «Concittadini americani, l'America è in guerra. Questa è una strategia di sicurezza nazionale da tempo di guerra, richiesta dalla grave sfida cui dobbiamo far fronte – l'ascesa del terrorismo alimentato da un'ideologia aggressiva che semina odio e morte».

²⁰ Lo fa assai autorevolmente Stanley Hoffmann, ad esempio, nel suo «The Foreign Policy the US Needs» (*The New York Review of Books*, 10 agosto 2006), nel quale discute tre volumi – fra i quali quello di Francis Fukuyama che abbiamo citato – che formulano altrettante proposte. Così Robert Wright, nel suo «In Search of a Foreign Policy» (*International Herald Tribune*, 19 luglio 2006), nel quale propone un «realismo progressista»: realista nel senso di essere basato sulla convinzione che la politica estera americana debba servire l'interesse nazionale, ma progressista in quanto molti altri elementi della dottrina realista debbono essere abbandonati per poter raggiungere questo obiettivo nel mondo di oggi, perché «un multilateralismo poco convinto, *ad hoc*, non è abbastanza» in quanto «le sorti dell'America sono sempre più strettamente legate alle sorti del resto del mondo».

²¹ «The lone Wolf and the bulls», *Economist.com*, Business.view, 30 gennaio 2007.

²² Il termine *governance* è infatti utilizzato per richiamare l'attività di governo, ovvero di produzione di politiche pubbliche, in ambito internazionale, dove non esiste un organo – il governo appunto – deputato a svolgere questa funzione.

²³ Il testo integrale del discorso pronunciato alla Conferenza sulle politiche per la sicurezza (Monaco, 10 febbraio 2007) può essere reperito sul sito ufficiale del Cremlino, www.kremlin.ru.

²⁴ «Brown calls for overhaul of UN, World Bank and IMF», *The Guardian*, 17 gennaio 2007, edizione online reperibile su www.guardian.co.uk. Facendo poi riferimento alla partecipazione dell'India ad alcuni incontri tecnici del G-8 e al suo crescente ruolo economico e politico, Brown ha aggiunto: «È tempo di dare riconoscimento formale in modo più coerente e continuativo alla realtà di questo nuovo ordine mondiale emergente». In realtà, in questa ultima affermazione sembra che il termine «ordine» sia utilizzato come mero sinonimo di «assetto dei rapporti di potere», soprattutto economico.

²⁵ Cfr. Coen, Leonardo, «Prodi-Putin, alleanza sull'energia», *La Repubblica*, 24 gennaio 2007, p. 22.

²⁶ Al di là della definizione nominale, secondo la quale il multilateralismo è la pratica di coordinare le politiche fra tre o più attori, questa istituzione è basata sull'indivisibilità del bene che si vuole raggiungere (che c'è per tutti o, automaticamente, per nessuno) o del male che si vuole evitare, sul rispetto di principi generali di condotta e su una forma di reciprocità di tipo diffuso che implica la disponibilità a soste-

nere un costo ora in cambio di una (eventuale) ricompensa futura. Il principio di sicurezza collettiva su cui si fonda l'Onu, ad esempio, risponde a questi tre requisiti.

²⁷ Cfr. Rampini, Federico, «Pace atomica con l'India, la svolta americana in Asia», *La Repubblica*, 10 dicembre 2006, p. 23. Nel numero del 17 febbraio 2007 *The Economist* riferisce di un incontro che si è tenuto a Delhi e che ha riunito i ministri degli Esteri di India, Cina e Russia per discutere dello «stato del mondo». Era la prima riunione a così alto livello fra Cina e India dopo che la Cina ha messo in allarme i suoi potenziali avversari – sostiene il settimanale – con il lancio di un missile utilizzato con successo per abbattere un proprio satellite.

²⁸ Ackerman, Bruce e Gitlin, Todd, «Il manifesto dei liberal Usa per battere Bush», *La Repubblica*, 3 novembre 2006, p. 1. A onor del vero, Daniel Drezner, nel suo «The New New World Order», cit., sostiene che gli Stati Uniti starebbero facendo del loro meglio – nell'ambito dei loro sforzi «volti a istituzionalizzare un nuovo concerto delle grandi potenze» (!) – per integrare i paesi emergenti nel sistema delle istituzioni internazionali. Dal suo punto di vista, è l'Europa che ostacolerebbe questo processo di *empowerment* perché – data una concezione della potenza come gioco a somma zero – non vuole cedere le sue quote.

²⁹ Fukuyama, Francis, *op. cit.*, p. 208. Di Ikenberry, G. John, si veda *After Victory*, Princeton University Press, Princeton 2001; trad. it. *Dopo la vittoria*, Vita e Pensiero, Milano 2003.

³⁰ «Pascal Lamy face à Jacques Attali: pourquoi la mondialisation économique ne suffit pas», *Le Figaro*, 25 gennaio 2007, p. 16. Un mercato mondiale richiede una corrispondente democrazia mondiale, ovvero un ordine internazionale ispirato a principi democratici, questa la tesi che li accomuna.

³¹ Se ne parlava estesamente anche in Caffarena, Anna, «“Safe for democracy”. Il mondo secondo Bush», cit. Si tenga conto, ad esempio, che il presidente Putin fa espressamente riferimento al multilateralismo come vettore di dispersione del potere. Un effetto automatico dell'assunzione di responsabilità da parte di più attori sarebbe cioè l'evoluzione in senso multipolare del sistema. Questo, dal suo punto di vista, è dunque uno dei pregi maggiori del multilateralismo. Una posizione condivisa dalla Cina (vedi par. 4.3, punto 5). Il multipolarismo, tuttavia, richiama immediatamente la logica dell'equilibrio di potenza, ovvero di una pace fragile ottenuta attraverso il bilanciamento – una prospettiva per lo meno inquietante, come si dirà in conclusione.

³² *The Economist*, 6 gennaio 2007, p. 7.

³³ «Mission Impossible?», 6 gennaio 2007, p. 18. Il lavoro di Paul Kennedy è intitolato *The Parliament of Man. The United Nations and the Quest for World Government*, Random House, New York 2006; trad. it. *Il parlamento dell'uomo. Le Nazioni Unite e la ricerca di un governo mondiale*, Garzanti, Milano 2007.

³⁴ Un poco confortante bilancio del Summit della riforma compare in Caffarena, Anna, «La difficile riforma dell'Onu e l'agenda delle democrazie», in Deaglio, Mario, Frankel, Giorgio S., Monateri, Pier Giuseppe e Caffarena, Anna, *Tornare a crescere. Undicesimo rapporto sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2006.

³⁵ Per un bilancio dell'attività di questo Segretario generale di notevole statura diplomatica si veda Traub, James, *The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American Power*, Bloomsbury, Londra 2006.

³⁶ Il testo integrale del discorso di Kofi Annan è reperibile sul sito dell'organizzazione, www.un.org.

³⁷ Aspetto cruciale in questa fase, date le fratture che attraversano la comunità internazionale. Spesso è infatti proprio il senso di appartenenza a consentire a un gruppo per altri versi eterogeneo – persino diviso – di elaborare socialmente l'indivisibilità di un problema, ed è questo elemento che consente poi di negoziare una soluzione che non sempre e in tutti i casi soddisfa *l'interesse nazionale di breve periodo di ciascuno*.

³⁸ Il testo del discorso di Javier Solana, tenuto il 14 febbraio 2007, è reperibile su www.consilium.europa.eu/solana.

³⁹ Badie, Bertrand, *Un monde sans souveraineté. Les États entre ruse et responsabilité*, Fayard, Parigi 1999; trad. it. *Un mondo senza sovranità. Gli stati tra astuzia e responsabilità*, Asterios, Trieste 2000, p. 134.

⁴⁰ Broadman, Harry G., *Africa's Silk Road. China and India's new economic frontier*, The World Bank, Washington 2007, p. 344.

⁴¹ Ferguson, Niall, «Se la Cina finanzia l'America», *Il Sole 24 Ore*, 4 febbraio 2007, p. 8.

⁴² Mastanduno, Michael, «Preserving the unipolar moment: Realist theories and U.S. grand strategy after the Cold War», *International Security*, vol. 21, 1997, n. 4, pp. 49-88.

⁴³ Keohane, Robert O. e Nye, Joseph S., *Power and interdependence*, Little, Brown, Boston 1977, p. 7.

⁴⁴ Goodman, David S.G. e Segal, Gerald (a cura di), *China rising. Nationalism and interdependence*, Routledge, Londra e New York 1997, p. 8.

⁴⁵ Fravel, M. Taylor, «China's attitude toward U.N. peacekeeping operations since 1989», *Asian Survey*, vol. 36, 1996, n. 11, p. 1102.

⁴⁶ Kent, Ann, *China's participation in international organizations*, in Zhang, Yongjin e Austin, Greg (a cura di), *Power and responsibility in Chinese foreign policy*, Asia Pacific Press, Canberra 2001, p. 133.

⁴⁷ Foot, Rosemary, «The UN system's contribution to Asia-Pacific security architecture», *The Pacific Review*, vol. 16, 2003, n. 2, p. 215.

⁴⁸ In questo computo si distinguono tre livelli di formalità: *Track I* (rapporti governo-governo), *Track II* (relazioni tra *think-tanks* para-governativi) e *Track III* (contatti tra istituzioni private). Si veda in proposito Katzenstein, Peter, *A world of regions. Asia and Europe in the American imperium*, Cornell University Press, Ithaca 2005, p. 143.

⁴⁹ Deng, Yong e Wang, Fei-Ling (a cura di), *In the eyes of the dragon. China views the world*, Rowman & Littlefield, Lanham-Boulder-New York-Oxford 1999, p. 84.

⁵⁰ Lanteigne, Marc, *China and international institutions: Alternate paths to global power*, Routledge, New York 2005, p. 13.

⁵¹ Haftendorn, Helga, Keohane, Robert O. e Wallander, Celeste (a cura di), *Imperfect unions. Security institutions over time and space*, Oxford University Press, Oxford 1999, p. 287.

⁵² Johnston, Alastair Iain, *Cultural realism. Strategic culture and grand strategy in Chinese history*, Princeton University Press, Princeton 1995.

⁵³ Tow, William T., *Asia-Pacific strategic relations. Seeking convergent security*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, p. 5.

⁵⁴ Solomon, Richard H., *Chinese negotiating behavior. Pursuing interests through «old friends»*, United States Institute of Peace Press, Washington 1999, p. 32.

⁵⁵ The International Institute for Strategic Studies, *Strategic Survey 2004/5*, p. 357.

⁵⁶ Beattie, Alan, «East Asia exposes the limits of the regional», *The Financial Times*, 12 novembre 2006.

⁵⁷ Gill, Bates, «Contrasting visions: United States, China and World Order», rapporto per la U.S.-China Security Review Commission, Washington 2001.

⁵⁸ Ruggie, John Gerard, «Multilateralism: The anatomy of an institution», *International Organization*, vol. 46, 1992, n. 3, p. 565.

⁵⁹ Lobel, Jules e Ratner, Michael, «Bypassing the Security Council: Ambiguous authorizations to use force, cease-fires and the Iraqi inspection regime», *The American Journal of International Law*, vol. 93, 1999, n. 1, p. 137.

⁶⁰ Lanteigne, Marc, *China and international institutions*, cit., p. 155.

⁶¹ Goldstein, Avery, «The diplomatic face of China's grand strategy: A rising power's emerging choice», *The China Quarterly*, 2001, n. 168, pp. 835-864.

⁶² Tow, William T., *Asia-Pacific strategic relations*, cit., p. 34.



5. La costruzione giuridica del globale e lo scontro delle giustizie

Pier Giuseppe Monateri

5.1. Wto: ordine sconfinato e mercatocrazia

Si dà oggi un ordine giuridico mondiale che oltrepassa sia il diritto pubblico che il diritto internazionale.

Tale ordine mondiale della globalizzazione cerca di affermarsi come ordine delle organizzazioni internazionali. Ciò significa come ordine di enti che *non* sono stati e che *mirano a vincolare* l'azione politica degli stati, stabilendone i modi e i limiti, ossia la *legittimità*. Questo avviene in uno spazio globale che, come tale, tende a essere sconfinato¹. Un tale ordine può quindi essere compreso solo a partire da un ordinamento spaziale complessivo, che sorregge gli stati stessi, che *non è più* l'ordinamento spaziale precedente².

L'attuale architettura istituzionale della *governance* globale consiste in un gruppo di regimi internazionali coesistenti e interrelati³. Tali regimi giuridici consolidano network orizzontali di relazioni inter-istituzionali che hanno raggiunto diverse tappe di evoluzione.

I meccanismi di coordinamento tra Fondo Monetario Internazionale (Fmi), Banca Mondiale e World Trade Organization (Wto) costituiscono uno di questi principali regimi che fanno affidamento in modo particolare sull'ordinamento giuridico di quest'ultima istituzione.

Tale modello triangolare di coordinamento promuove la convergenza delle agende e delle attività nelle aree dell'integrazione dello sviluppo e della stabilità macroeconomica. Onde esso si situa come nodo maggiore nella regolamentazione dell'economia mondiale.

Il meccanismo di coordinamento è stato istituzionalizzato attraverso varie misure giuridiche, ed è divenuto di fatto il più avanzato tra le varie istituzioni internazionali.

Questo ordinamento prosegue il progetto di coordinamento economico noto come Sistema di Bretton Woods, che uscì dalla Conferenza del New Hampshire del 1944 e vide la creazione di due istituzioni finanziarie – appunto il Fondo Monetario e la Banca Mondiale – e prefigurò un terzo pilastro del sistema nell'International Trade Organization (Ito).

L'Ito fu riformata per creare il General Agreement on Trade and Tariffs (Gatt) nel 1947. Un accordo che rimase «provvisoriamente» in vigore per circa mezzo secolo, fin quando, negli anni Ottanta, fu possibile dare il via all'Uruguay Round (1986-1994). È dall'Uruguay Round che sorse la Wto come *upgrade* significativo del Gatt, includendo un pacchetto di importanti accordi in vari settori specifici e stabilendo nuove regole di coordinamento fra le tre istituzioni dell'economia globale.

In tal modo il «diritto» della Wto include un ordinamento che riguarda anche il Fondo Monetario e la Banca Mondiale, come stabilito dalla Ministerial Declaration on the Contribution of the World Trade Organization to Achieving Greater Coherence in Global Economic Policymaking del 15 dicembre 1993, che contiene il cosiddetto «mandato di coerenza» che incoraggia il coordinamento delle attività inter-istituzionali sviluppate a partire dalle ampie direttive dei trattati istitutivi.

In particolare, l'art. III dell'accordo Wto stabilisce che una delle cinque funzioni della cooperazione con il Fondo Monetario e la Banca Mondiale è quella di «...raggiungere una maggiore coerenza nella legislazione economica globale» [«...achieving a greater coherence in global economic policymaking»].

Ciò rende palese come l'oggetto proprio del disciplinamento giuridico globale che fa capo alle tre istituzioni abbia per precipuo oggetto la promozione di una legislazione coerente nei vari sistemi nazionali; cioè come l'oggetto della loro attività sia il disciplinamento giuridico della legislazione stessa.

L'emergere di questo ordinamento è riportato all'emergere di un nuovo ordine spontaneo transnazionale concepito come *lex mercatoria*⁴ che cerca di coprire l'intero dominio delle transazioni finanziarie e commerciali internazionali, con ovvio, ma spesso sottaciuto, riferimento alla teoria degli ordini spontanei di Hayek⁵.

Come si vede, tuttavia, tale ordinamento delle relazioni economiche mondiali è stato piuttosto il progetto voluto (*design*) di specifici attori politici internazionali. Nel senso specifico per cui il diritto globale ha forme e contenuti che sono veicolati da concreti apparati istituzionali che sono sempre istituzioni politiche, anche se hanno smesso la forma pubblica che avevano assunto nell'evoluzione degli ordinamenti nazionali.

Finora manca comunque una piena comprensione delle forze che modellano e mantengono un tale ordinamento del mondo, con la conse-

guenza che manca ancora un quadro intellettuale compiuto che possa descriverlo e sia dotato di valore predittivo.

La legittimità stessa di un ordinamento transnazionale non territoriale di natura «privatistica», ma che opera con le forme del diritto pubblico e che *non* deriva, ma si impone agli stati, continua pertanto a sollevare delicate questioni di fondo. Il suo sviluppo è caratterizzato, almeno nel campo del commercio e della finanza, dalla creazione di un ordine giuridico distinto dal diritto internazionale pubblico, supportato da attori professionali che mantengono il loro proprio ordine giuridico come ordinamento giuridico del commercio e della finanza internazionali per descrivere il quale si richiama, infatti, in vita la vecchia categoria della *lex mercatoria*.

La categoria della *lex mercatoria* viene però oggi impiegata per descrivere un diritto che non nasce dalle «corti dei mercanti», in uno spazio residuo loro riservato dai poteri statali localizzati su diversi territori, *ma* è un diritto prodotto da organizzazioni internazionali di natura pubblica che ha l'ambizione, e spesso vi riesce, di imporsi come diritto delle transazioni economiche che prevale sulle leggi nazionali. L'uso dell'etichetta *lex mercatoria* copre e nasconde, quindi, la natura completamente modificata del nuovo diritto internazionale dell'economia rispetto al vecchio diritto del commercio internazionale.

Gli attori istituzionali di un tale ordinamento sconfinato del mondo sono principalmente il G8, la Wto e il Fondo Monetario Internazionale, senza dimenticare il ruolo svolto dalla Banca Mondiale.

In primo luogo, a noi interessa esaminare l'effetto che la loro azione ha sull'ordinamento giuridico in sé, assumendo che sia infine necessario costruire adeguatamente la forma giuridica propria dei loro atti di intervento:⁶ la loro *morphè*, proprio in quanto compito primario del diritto sia quello di definire lo *statuto* degli spazi, delle «cose» e dei soggetti in un modo *non-romantico*. Cioè *non* come mero pretesto per metafore estetiche, imperniate sulla spontaneità o sul richiamo dallo *sheol* di categorie desuete (*lex mercatoria*), sganciate, grazie a tale opera di negromanzia, dalla loro concretezza storica.

Ciò che è essenziale è che mediante tali istituzioni, che pure fanno riferimento ai governi nazionali, l'ordine privato del mondo diventa l'ordine prevalente, che viene anche incorporato nelle legislazioni nazionali come effetto della sua accettazione e trasposizione dal livello globale a quello locale. Onde non è un caso che a tale riguardo sia stata coniata l'espressione di *mercatocrazia*⁷.

L'attuale ordine del mondo è caratterizzato, infatti, da un misto di transazioni transfrontaliere tra individui ed entità pubbliche, laddove lo stato nazionale sovrano cessa di essere un punto centrale di riferimento giuridico. In tale contesto il diritto privato assume il ruolo fondamentale,

compresa la significativa funzione di lotta contro i poteri statali «verticali» in favore delle relazioni «orizzontali» tra agenti di mercato.

Il riferimento al Nafta (North American Free Trade Agreement) è qui particolarmente significativo, in quanto progetto di integrazione economica fra i tre paesi nordamericani senza peraltro ricercare alcuna forma di messa in comune della sovranità, come invece si cerca di fare in Europa.

In astratto, il Nafta è un semplice trattato internazionale che rientra nello schema formale del diritto internazionale classico, ma in senso concreto esso prevede un forte ricorso all'arbitrato *non solo* per quanto concerne i diritti e doveri degli stati firmatari, *ma anche* dei soggetti privati che operano come investitori nell'area spaziale definita dal trattato, come peraltro avviene nella maggior parte degli accordi che fanno riferimento al Bit (Bureau International du Travail)⁸. Il «capitolo 11» del Nafta, che costituisce il vero cuore dell'accordo, prevede infatti varie procedure di arbitrato privato per i soggetti che investono in base al trattato, in sostanza istituendo una forma di «organizzazione della giustizia» autonoma e separata dai sistemi giuridici nazionali delle parti contraenti, che fa del Nafta un vero e proprio «ordinamento» a sé stante rispetto ai soggetti che lo hanno creato.

La «decisione sul caso» abbandona così il livello giuridico pubblico localizzato per venire affidata a una comunità di professionisti privati decentralizzati. È importante notare che ciò *non* avviene, come nel modello classico del diritto commerciale, in base a scelte contrattuali dei soggetti privati coinvolti, ma in base a una scelta fatta dai *poteri pubblici* contraenti del trattato, mostrando come nel diritto globale non possa più valere il dualismo classico diritto pubblico/diritto privato⁹. Questo riconfigura la sovranità a un diverso livello denazionalizzato¹⁰, attraverso l'enfasi privatistica sulla depolitizzazione e la prevalenza della *rule of law* sugli interessi politici degli stati.

Si tratta qui di un discorso ormai consueto che vede nel diritto privato un sistema giuridico di normatività *bottom-up* spontanea e decentrata, finalmente libera. E perciò più legittimata, rispetto ai sistemi politici nazionali, nella creazione di norme giuridiche. Un tipo di legittimità che pare essere proprio quello richiesto dalle nascenti, ma già in parte prevalenti istituzioni *post-nazionali*. La principale fra le quali rimane la Wto di cui dovremo ora occuparci specificamente.

La supremazia della Wto

La Wto è oggi un potente soggetto internazionale la cui dominanza e influenza, la cui signoria sopra lo spazio sconfinato del diritto globale può dirsi assodata¹¹.

Non si tratta più di una mera influenza giuridica, ma di un'influenza anche culturale: molte altre istituzioni hanno adottato le regole e il *linguaggio* della Wto, e comunque cercano, compresi gli stati nazionali, di evitare qualsiasi conflitto con essa, tanto che si può parlare di supremazia della Wto.

Sin dalla formazione del Gatt, il regime del commercio si è gradualmente evoluto da quello di un forum di negoziazione a un sistema altamente sofisticato di giurisdizione e aggiudicazione, con regole precise e obbligatorie, propri metodi di interpretazione, e dotato di strumenti coercitivi di imposizione. Il Dsu – Dispute Settlement Understanding – contiene tali regole e procedure per la soluzione delle dispute; in particolare, contiene una regola di «automaticità» di soluzione dei conflitti all'interno della Wto stessa che ha reso la Wto qualcosa di più di una mera organizzazione internazionale, l'ha resa un vero e proprio ordinamento giuridico denazionalizzato.

Nuovamente, la «decisione sul caso» viene automaticamente assunta dall'ordine giuridico non-nazionale in base a regole proprie, comprese quelle di interpretazione dei testi giuridici, cioè regole proprie di *signoria* sul significato dei termini del diritto.

Siamo quindi di fronte a una entità in grado di promuovere e implementare le proprie regole e dotata di tale supremazia che di fatto le nazioni, oggi, *non possono non diventarne membri*¹², così assumendo una serie precisa di obbligazioni. Anzi, il regime giuridico della Wto è oggi tanto assodato da potersi parlare di una Costituzione stessa della Wto¹³, che diverrebbe a questo punto un primo, completo, vero e proprio ordine giuridico sconfinato. Qui siamo di fronte a un fatto che deve essere colto nella specificità dei suoi riflessi di diritto.

Se consideriamo ogni stato come un agente nel «gioco internazionale», dobbiamo considerare come ogni singolo stato *non* sia più in grado di rifiutare la propria adesione alla Wto, e sia quindi nella necessità di aderire alle regole della Wto stessa in virtù della sua necessaria *membership*. Ciò significa, ovviamente, che la questione della sovranità si sposta a livello della Wto medesima. L'esercizio pieno della sovranità statale potrebbe infatti avvenire solo con la decisione di uscita dalla Wto, ma questa decisione sarebbe troppo costosa in termini di isolamento economico. Perciò l'ambito e la legittimità delle azioni politiche degli stati finiscono per essere decisi dalla Wto come forma suprema di decisione politica, in quanto decisione sul politico stesso. Su ciò che può e non può essere fatto dai soggetti politici.

Ciò non deve essere minimizzato come una mera questione di «*shift* della sovranità» verso più tranquillizzanti luoghi «tecnici», deve invece cominciare a essere colto nella sua essenza, come «sconfinamento della po-

litica». Ovvero se politico è proprio ciò che decide dell'impolitico: proprio il decidere se una faccenda o un genere di cose sia impolitico è una decisione specificamente politica.

Allo stesso modo, se la decisione politica suprema è la decisione sulla legittimità delle azioni politiche, allora tale tipo di decisione *non* appartiene più di fatto ai soggetti politici che la detenevano, senza che vi sia stata una decisione esplicita sul suo abbandono. Ciò significa *non* che il mondo si diriga verso un tranquillizzante stato impolitico. Significa piuttosto che la decisione politica esiste sempre, ma essa è stata «s-confinata», delocalizzata – e privatizzata. La decisione sull'esistenza storica continua a sussistere, ma non è più appannaggio dei soggetti pubblici: essa si realizza nelle forme della *lex privata*. Anche qui, *non è* che vengano meno le «concentrazioni reali di potere», ma che una tale «concentrazione reale di potere» si realizza nella Wto.

Questo è di assoluta rilevanza pensando al legame che può sussistere tra le norme sul commercio e le norme che *non* riguardano il commercio, e all'effetto che le prime possono avere su tutto il resto del complesso delle norme sociali: la Wto occupa ormai una posizione di «potere in sé»¹⁴. Tale posizione si espande con l'espandersi della giurisdizione interna del Dispute Settlement Body (Dsb) fino alla creazione di un Appellate Body (Ab), cioè alla creazione di un vero e proprio sistema giudiziario «interno» che finisce per fondarsi sulla regola del rispetto dei propri precedenti.

È importante, a questo punto, notare sul piano concreto come tale espansione del potere legislativo mondiale della Wto *non* vada unicamente nella direzione di una maggiore liberalizzazione del commercio, ma ad esempio nella direzione di una implementazione della *rule of law* che concerne direttamente questioni che sono chiaramente riconosciute come più politiche e che possono anche entrare in conflitto con gli scopi puri della liberalizzazione. Ovvero si può notare come le regole della Wto volutamente *non* tengano conto di alcuni maggiori problemi politici quali quelli legati alla protezione dell'ambiente, onde l'agenda propriamente politica della Wto diventa sempre più pregnante sia nelle opzioni considerate entro il suo dominio, sia per quel che concerne le opzioni volutamente scartate, specie data la pretesa della Wto stessa di vagliare la legittimità delle norme emanate da altri organismi, *compresa* l'Unione Europea.

In pratica, si sta creando effettivamente un ordine giuridico mondiale dotato di proprie fonti, organi giurisdizionali e regole di interpretazione, che vincola soggetti pubblici e privati ma spesso in ragione della rispettiva forza di fatto. Partner importanti possono avere il potere contrattuale di preferire la propria giurisdizione (Stati Uniti), mentre partner meno importanti devono rinunciarvi¹⁵.

In questo quadro, il comportamento degli Stati Uniti continua, infatti, a rimanere ambiguo, nel senso che, pur essendo uno degli assi portanti della Wto, essi cercano di aggiungere a tale ordine globale una serie di accordi bilaterali che sfuggono alla logica della Wto stessa e che mantengono un'ampia sfera di politica economica americana attiva e indipendente¹⁶. In sostanza gli Stati Uniti, come partner forte degli accordi, si riservano un residuo potere autonomo di preferenza, nel campo del diritto, fra la loro giurisdizione sovrana e quella internazionalizzata della Wto: una opportunità che non viene garantita a partner più deboli dell'alleanza, secondo lo schema chiaro della potenza egemone all'interno di uno «spazio imperiale»¹⁷ nel quale si muovono unità egemoniche e soggetti minori ricadenti nella loro orbita.

Comunque, di ben maggiore rilevanza è che un tale ordine giuridico «sconfinato» nasce come accordo fra stati ma condivide una natura sostanzialmente privatistica, indicando quindi una precisa tendenza verso la privatizzazione delle fonti stesse del diritto quale ritorno sulla scena della *lex privata* come categoria generale di cui le *leges publicae* tendono a essere mere emanazioni locali.

Il punto estremo è dato dal *premio della legittimità*, come premio politico essenziale¹⁸ che tale ordine giuridico cerca di assicurarsi e pretende di amministrare nei confronti delle varie localizzazioni spaziali di diritto pubblico.

In effetti, da sempre il sistema della Wto soffre critiche che puntano alla sua natura non trasparente e antidemocratica¹⁹ specie nelle sue pretese di ricondurre ogni questione ai valori del commercio internazionale, come si è visto da Seattle in avanti. Tale critica costante deve oggi affrontare esplicitamente la questione dell'effettività del potere della Wto di implementare le proprie norme sulla base di un'appartenenza ormai quasi universale degli stati a tale organizzazione: la Wto è divenuta un sistema giuridico planetario dotato del potere di fatto di imporre le proprie norme, in lotta vittoriosa per la propria supremazia anche nel campo della legittimità²⁰.

Laddove altri regimi giuridici dettino regole incoerenti con le norme della Wto, il sistema altamente giuridicizzato di tale organismo è in grado di provvedere una risoluzione che elimini il conflitto a favore delle *proprie* norme: il suo meccanismo sanzionatorio è imperniato proprio sulla regolamentazione stessa del commercio internazionale così da poter costringere la controparte, se non altro mediante l'imposizione di costi eccessivi, a uniformarsi ai criteri tracciati dalla Wto stessa. Si tratta di un governo del diritto che passa attraverso il governo del commercio²¹.

È infatti ormai chiaro come la Wto, decidendo questioni relative al commercio, decida necessariamente anche questioni legate alla proprietà

intellettuale, alle norme di sicurezza, agli standard tecnici dei prodotti, e quindi legate anche alla salute, all'ambiente e alla stessa sicurezza nazionale, ciò che ne fa, tendenzialmente, un sistema giuridico non solo sconfinato ma anche generale.

Ciò che più sorprende è che tale modello di disciplinamento mondiale venga ancora basato sul concetto di «amicizia nazionale» o «Comity of nations», una locuzione che implica l'idea di *cortesìa*, *gentilezza* e *rispetto reciproco di leggi e costumi*, ovvero di «reciprocal deference». Da un lato tale concetto, richiamando l'amicizia, richiama naturalmente anche l'inimicizia e quindi l'area del politico; ma dall'altro evoca immagini di «morbidezza» e di *gentilezza*, come valore pre-capitalistico di rispetto reciproco, che poco o nulla hanno a che fare con la reale natura odierna di tali istituzioni del commercio internazionale.

Peraltro, il discorso fondato sulle «linee di amicizia» richiama apertamente l'ordinamento della Terra relativo alle *nazioni* nel loro riconoscersi mutue sfere di sovranità e di influenza, che è precisamente quel sistema giuridico della Terra che la Wto cerca di soppiantare e recidere. La Wto, cioè, fonda la propria legittimità proprio sull'idea del Comity of Nations, che cerca di distruggere come idea necessariamente legata al vecchio diritto internazionale di impostazione classica. In questo senso il richiamo al Comity of Nations oscura, più che chiarire, i termini della questione.

La natura sostanzialmente amorfa del concetto di amicizia e rispetto fra nazioni non permette di sviluppare modelli realistici dotati di potere predittivo sul comportamento della Wto, lasciando ampio spazio all'arbitrio nell'interpretazione della natura stessa della Wto e quindi della sua azione internazionale. Si tratta di nozioni elusive e difficili da definire e perciò difficili da applicare in modo significativo e coerente.

In questo senso è stato proposto il modello alternativo del «trans-governo»²² quale alternativa al modello delle relazioni interstatali. Queste si basano su interazioni fra stati, rappresentati dai capi di stato o loro delegati, che agiscono come complessi unitari. Le relazioni trans-governative, invece, concernono interazioni trans-frontaliere tra diversi enti o agenzie pubbliche appartenenti a diversi stati. Si tratta quindi di relazioni che spezzano l'unitarietà dell'azione degli stati, e che *non* passano attraverso i canali diplomatici ma coinvolgono direttamente i giuristi e i funzionari delle diverse agenzie pubbliche.

Naturalmente, tutto ciò abbassa i costi della cooperazione internazionale in tutte le materie «tecniche», ma impedisce di elaborare una linea politica globale e consapevole quando la massa di materie tecniche da regolare, come nel caso della Wto, raggiunge i livelli attuali fino a potersi presentare come un vero e proprio *nomos* della Terra fondato sulle

preoccupazioni del commercio nel suo aspetto politico più pregnante di appropriazione e distribuzione delle risorse mondiali.

Una volta di più, ciò deve indurre a considerare la diversa retorica del diritto che avvolge le considerazioni di diritto privato e di diritto pubblico rispetto alla costruzione di un ordinamento giuridico planetario. La retorica del diritto privato è imperniata sulla spontaneità della formazione delle regole e su una normatività dal basso, che vede lo smembramento della sovranità come un valore sostanzialmente positivo perseguito dal diritto privato come simbolo di neutralità e indifferenza al potere politico e all'ideologia, e pertanto come fonte di legittimità per le nascenti istituzioni post-nazionali²³.

La Wto e la reinvenzione della sovranità

Il punto è che in tali istituzioni l'elemento della sovranità *non* è dissolto, ma piuttosto reinventato a livelli diversi e in nuove forme, pur sotto il manto della retorica «privatistica» della sua eclissi. Anzi, proprio la retorica della neutralità e dispersione dei poteri del diritto privato accelera la formazione di istituzioni globali altamente, ma nascostamente, politiche.

In questo senso il diritto privato *non* è solo un linguaggio, ma la creazione di forme linguistiche in grado di offrire un ordine analogico-metaforico del diritto e della legittimità; in grado, cioè, di dare corpo vivente alle immagini di rappresentazione della giustizia²⁴, le quali possono, a loro volta, produrre mutamenti istituzionali irreversibili e profondi trasferimenti di potere. Bisogna considerare non solo la «privatizzazione» del gergo giuridico, cioè l'uso dei concetti e delle metafore del diritto privato in luogo di quelle del diritto pubblico, ma il fenomeno reale in sé: cioè l'effettivo avvento di ordini giuridici che, pur innestandosi su istituzioni nazionali a legittimità pubblica, prescindono da un tipo di organizzazione pubblicistica e gestiscono in modo privatistico le stesse fonti del diritto e della legittimità internazionali.

Il vero fenomeno che sta alle spalle è la effettiva neutralizzazione dei poteri pubblici localizzati, laddove il diritto privato si dà come la forma giuridica di tale neutralizzazione. Il diritto privato è di fatto il diritto dei poteri non statuali, perciò esso si dà realmente come il diritto sconfinato di soggetti che, pur trovando origine in accordi internazionali, non sono più soggetti statuali, e conseguentemente non operano più con le regole del diritto pubblico, ma con quelle loro proprie del diritto privato.

Peraltro, tale diritto non statale non risulta mai completamente posto come *ordo ordinatum*, ma mantiene sempre un residuo di *ordo ordinans*. Esso non è mai completamente trasfuso in regole certe e limitate, come l'indagine basilare di Hayek aveva già da tempo messo in luce²⁵.

La *gerarchia* delle fonti che sta alle spalle di tale costruzione del globale può essere riassunta nel modo seguente:

1. gli stati si impegnano mediante accordi internazionali ad adottare regole per favorire il commercio internazionale, in base a limitazioni auto-imposte alla loro sovranità in nome del loro stesso interesse nazionale a un'economia florida e in crescita;
2. le organizzazioni nate sulla base di tali accordi cominciano a loro volta a creare un loro proprio sistema giuridico interno²⁶ dotato di regole di interpretazione, di organismi per la decisione delle controversie e di strumenti sanzionatori adeguati;
3. gli obblighi creati dai trattati vengono man mano estesi dagli stati anche ai soggetti privati operanti nella sfera territoriale degli accordi, che divengono così direttamente soggetti all'ordine giuridico non statale;
4. al fine di implementare i suoi scopi, l'organizzazione internazionale suggerisce e poi impone ai propri membri l'adozione di determinate leggi nazionali, così che la legge nazionale diviene un atto di esecuzione di un accordo al di fuori dei meccanismi politici della sovranità nazionale;
5. man mano si scopre che per favorire il commercio internazionale occorre incidere su aree e settori ben più ampi della regolamentazione stretta del commercio: in questo modo la «bassa politica» economica viene trasformata in «alta politica» amministrata non più a livello politico, ma a livello degli organismi internazionali;
6. il *linkage* tra regolazione del commercio e alta politica diviene sempre più forte, fino a subordinare determinati *improvements* economici a obiettivi di alta politica;
7. nel caso della Wto la sfera territoriale di competenza del suo ordine giuridico diviene tendenzialmente sconfinata.

Come si vede, si tratta di un modello di trasformazione del regime degli accordi in un vero e proprio ordine giuridico che è stato passo passo seguito anche dall'Unione Europea, mediante la creazione di un ordinamento non statale a opera della Corte di Giustizia che oltrepassa ormai di molto l'ambito di interpretazione letterale dei trattati. Così il paradigma di disciplinamento dell'ordine giuridico sconfinato diviene il commercio, che smette di essere un mero parametro economico di riferimento per divenire *il* paradigma di misura, confronto e legittimità politica generale.

La trasformazione delle variabili economiche in variabili di legittimità degli ordinamenti locali, onde è tanto più legittimo quel sistema locale che meglio si adatta ai parametri economici generali, è di importanza epocale, e sarà particolarmente esaminata nel paragrafo successivo.

Il punto giuridicamente più pregnante è il sorgere di una sovranità privata in forma pubblica come *ordo ordinans* di uno spazio sconfinato.

Tale modello si dà come l'esatto rovesciamento normativo del modello giuridico classico della sovranità pubblica quale *ordo ordinatum* di una determinata localizzazione territoriale.

Questa completa inversione normativa viene legittimata dai «giuristi» come persone private custodi del legittimo, in quanto accettata dai complessi reali di potenza che si muovono come unità egemoniche in spazi internazionali dove scompare l'uguaglianza tra i soggetti sovrani del diritto internazionale classico.

Uno dei maggiori punti di incrocio tra categorie un tempo distanti è dato proprio dalla centralità del commercio come paradigma del disciplinamento giuridico, che fa sì che il fenomeno della privatizzazione delle fonti del diritto sia tutt'uno con quello della privatizzazione del capitale internazionale, che ha come risvolto la politica del sostegno dei poteri privati e delle loro libertà in tutto lo spazio sconfinato della globalizzazione come spazio *non più interrotto* dai segni della sovranità locale.

Tutto ciò non fa sparire la *potenza* in favore della mera *economia*; anzi, in quanto si dà – e lo abbiamo visto – come vera e propria «signoria *sul* diritto» offre il premio della legittimità all'azione politica sconfinata, che, dichiarando illegittima la resistenza a tale ordinamento, dà accesso all'uso degli apparati di forza ben al di là delle limitazioni insite nel concetto di interesse e difesa nazionale.

5.2. Lo scontro delle giustizie

La finanza all'assalto del diritto romano

L'ordine giuridico sconfinato del sistema Wto, del Fondo Monetario, della Banca Mondiale, rende necessariamente problematica la convivenza di più sistemi giuridici tra loro diversi e incompatibili.

Non si tratta qui solo e tanto dei singoli sistemi giuridici nazionali, ma delle vere e proprie «famiglie» giuridiche in quanto tradizioni differenti del diritto e delle sue articolazioni istituzionali e concettuali, e che concernono vari gruppi di paesi che hanno storicamente condiviso una medesima, o simile, evoluzione delle loro istituzioni.

Ossia, nell'ambito della regolamentazione uniforme del diritto mondiale del commercio, la compresenza di più stili diversi di pensiero giuridico diventa problematica. In questo senso l'ordinamento giuridico spa-

ziale del mondo – le diverse aree delle famiglie giuridiche mondiali – tende a essere soppiantato da una differente spazialità giuridica.

Negli ultimi due anni il mondo del diritto è stato, in effetti, attraversato da una vera e propria guerra tra il sistema americano, veicolato dalla Banca Mondiale, e il modello francese come modello di pensiero giuridico alternativo al primo. Uno scontro che noi avevamo puntualmente annunciato e previsto nei nostri *Rapporti annuali sull'economia globale e l'Italia*²⁷.

Il via a tale guerra è stato dato con la pubblicazione di due rapporti della Banca Mondiale (2004 e 2005) dovuti al Private Sector Development dell'International Finance Corporation (Ifc), che costituisce una delle cinque istituzioni che formano la Banca Mondiale. Tali rapporti hanno «stabilito» l'inefficienza dei sistemi giuridici di origine romana, e del diritto francese in particolare, rispetto ai modelli giuridici di *common law*, suscitando, com'era ovvio, una forte reazione, soprattutto in Francia, condensata in una pubblicazione a cura della prestigiosa Société de législation comparée²⁸.

La missione specifica dell'Ifc è precisamente quella di favorire l'espansione del settore privato nelle varie economie del mondo, realizzata sia tramite il finanziamento di progetti sia tramite la consulenza a privati e governi sui modi in cui attuare tale sviluppo. All'interno di questo vasto programma l'Ifc si è quindi dedicato a studiare anche l'*ambiente giuridico* in cui devono operare i privati nei vari paesi, attraverso il programma Investment Climate Surveys di cui fanno parte i vari rapporti annuali intitolati *Doing Business*. Tali pubblicazioni prevedono:

- la descrizione sommaria dell'ambiente giuridico di ciascun paese standardizzata in modo da poter fungere come base alla comparazione;
- un tentativo di *benchmarking* della legislazione, che consenta
- una valutazione dei sistemi giuridici che conduce a una loro «classifica» volta a indirizzare gli investitori verso le legislazioni più favorevoli.

I lavori sono diretti e organizzati da un gruppo di studiosi che viene generalmente indicato con la sigla dei membri più attivi: LLSV, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, Robert Vishny, che sono anche gli autori dei *background studies* su cui i rapporti sono fondati.

Nessuno di questi studiosi è un gius-comparatista di professione: i loro rapporti sono impostati sulla metodologia da loro stessi elaborata in «The Regulation of Entry»²⁹, come sviluppo dell'approccio di «Law and Finance»³⁰, e che vuole costituire, oggi, la base di una nuova disciplina battezzata «New Comparative Economics»³¹.

Naturalmente, la base di questo approccio è fondata sull'importanza del sistema giuridico per lo sviluppo economico: ogni aiuto diretto allo sviluppo è inutile; occorre piuttosto modificare le regole giuridiche del

sistema per renderle adatte allo sviluppo. In altri termini, lo sviluppo non può essere finanziato se non attraverso riforme giuridico-istituzionali. Occorre quindi determinare le caratteristiche della legislazione che si trovano nei sistemi più sviluppati, e propagandarne l'adozione³².

Tralasciando gli strumenti propri del diritto comparato tradizionale, l'équipe diretta da Schleifer si è rivolta agli strumenti propri dell'econometria. Il punto di partenza consiste nello stabilire una relazione in termini funzionali tra istituzioni giuridiche e variabili economiche empiricamente osservabili attraverso gli strumenti della *cross system analysis* e della regressione matematica.

Il contenuto concreto dei rapporti ha teso a stabilire una *inferiorità strutturale* dei sistemi di tradizione francese rispetto a quelli di tradizione anglo-americana. La ragione principale è individuata nel maggior «statalismo» dei primi rispetto all'ideale della regolamentazione decentrata di mercato incarnata dai secondi.

Naturalmente, l'opposizione non corre qui fra mero statalismo e mero ordine decentrato, secondo il modello di Hayek, ma, come si vede dal fatto stesso che un singolo gruppo di menti tenta di progettare l'ordine giuridico mondiale, tra utilizzo delle decisioni centrali a favore di ordini giuridici diretti dagli stati a favore della sovranità pubblica, e utilizzo delle decisioni centrali a favore di ordini giuridici diretti *contro* gli stati a favore della sovranità privata.

Un tale approccio modifica l'impostazione liberale classica, e va infatti sotto l'etichetta, finora poco conosciuta in Italia ma già dominante in Germania, di ordo-liberalismo, come utilizzo dei poteri centrali a favore del mercato³³, qualcosa che *non* rientra nello schema classico di Hayek. Si tratta quindi di una profonda revisione sia dell'approccio politico liberale, sia dell'approccio scientifico standard alla comparazione giuridica. Come sempre, politica e scienza si combinano per dare origine a costrutti intellettuali che implicano ricadute pratiche in termini di ordinamento delle società, di sovranità delle decisioni e di legittimità delle regole.

Come confrontare i sistemi giuridici?

L'approccio consueto al confronto dei sistemi giuridici si basa sull'impostazione di René David³⁴, che considera i legami storici di discendenza dei sistemi giuridici classificandoli in «famiglie», esattamente come avviene nella linguistica comparata che raggruppa i vari linguaggi umani in alberi genealogici famigliari (indo-europeo, semitico eccetera).

Sebbene vi siano state varie ridefinizioni delle famiglie giuridiche, dovute soprattutto a Zweigert e Koetz³⁵ e a Schlesinger e altri³⁶, questo ap-

proccio è sostanzialmente stabile, e individua due principali famiglie moderne che sulla base della loro derivazione storica sono appunto la famiglia romanista (Europa continentale) e la famiglia di *common law* (Inghilterra, Stati Uniti).

In una stessa area, e anche in uno stesso stato, possono convivere sistemi di più famiglie, o sistemi misti. Ad esempio, in Canada il diritto è di *common law* ma convive con il sistema del Québec, che, essendo derivato dalla Francia, è a modello romanista. Negli Stati Uniti il sistema della Louisiana è considerato un sistema misto in cui convivono tratti di *common law* e tratti romanisti, sempre a cagione della passata influenza francese.

Questo approccio considera il diritto come un «quadro normativo», come un *legal framework* nel quale ciò che conta è il modo in cui sono costruite e interagiscono soprattutto:

- le fonti del diritto;
- le regole di interpretazione;
- l'organizzazione delle corti.

I tre aspetti sono considerati dei *benchmarks* che servono a individuare l'appartenenza di un sistema a una famiglia giuridica. Sostanzialmente, se la fonte principale del diritto è un Codice, le regole di interpretazione fanno riferimento al testo interpretato in modo ampio con possibilità di ricorso all'analogia, e le corti sono organizzate sul territorio in una scala gerarchica di tribunali, corti d'appello, Corte di Cassazione, tali corti decidono molti casi e sono composte di molti giudici, il sistema apparterrà alla famiglia romanista.

Viceversa, se *non* vi è un Codice, la fonte principale del diritto sono i precedenti giurisprudenziali, le regole di interpretazione della legge sono strette e non consentono il ricorso all'analogia, le corti sono molto più accentrate, sono composte di pochi giudici e decidono pochi casi, il sistema apparterrà facilmente alla famiglia di *common law*.

Questo approccio decide l'appartenenza del sistema a una famiglia giuridica sulla base di tali *benchmarks* a prescindere dal contenuto concreto delle regole giuridiche, perciò si tratta di un approccio al diritto come «quadro normativo». In effetti, sistemi romanisti come quelli dei paesi est-europei hanno potuto convivere per lungo tempo con soluzioni socialiste *senza* cambiare la loro natura generale. La stessa legislazione inglese è stata per molto tempo a forte contenuto sociale senza che ciò intaccasse la natura di *common law* di tale sistema. Intacca molto di più la natura di un sistema giuridico il criterio di selezione dei giudici, o il loro tipo di educazione, che non il contenuto della legge.

All'interno di questo approccio il diritto comparato studia specifiche istituzioni e regole, come il risarcimento del danno contrattuale, le azioni a tutela della proprietà e così via, enfatizzando di volta in volta o l'evolu-

zione *storica* delle regole o il loro *carattere funzionale*. Tale comparazione può essere svolta sulla base dei *casi* concretamente decisi o sulla base delle «categorie giuridiche»: offerta, accettazione, possesso, danno morale e così via.

L'approccio più sofisticato si basa sul metodo dei *formanti* sviluppato da Sacco³⁷: in esso si cerca di distinguere fra le «categorie» utilizzate in ciascun sistema – *damages*, *dommage*, *Schadenersatz* – e le «regole operative» messe in atto utilizzando tali categorie. In questo modo si va alla ricerca di somiglianze nascoste o di differenze nascoste.

Un solo esempio per essere chiari: sia in America che in Francia la responsabilità del medico è fondata sulla dimostrazione della sua colpa in caso di operazioni difficili, e sulla presunzione della sua colpa in caso di operazioni di routine.

In Francia questa responsabilità è contrattuale, quindi non si dovrebbe provare la colpa del medico, ma l'obbligazione del medico è un'obbligazione di mezzi, onde spetta comunque alla vittima provare la sua colpa, e tuttavia tale prova è facilitata in caso di operazioni comuni.

In America, al contrario, tale responsabilità è extracontrattuale (*tort of negligence*), dunque occorre sempre provare la colpa del medico, ma in caso di operazioni semplici di routine le corti americane applicano la dottrina della *res ipsa loquitur* e quindi in realtà in tali casi spetta al medico discolarsi.

Come si vede, le «categorie» sono tutte diverse (contratto con obbligazione di mezzi, *tort of negligence*), ma la regola applicata è la medesima.

Un tale approccio scientifico al diritto comparato prescinde dall'individuazione e dalla promozione del «modello migliore»: considera il diritto un fatto storico da accertare, ed è indifferente alle soluzioni storicamente prevalenti in una data epoca, così come è indifferente rispetto alle speranze di unificazione o uniformazione del diritto.

In questo senso, l'approccio comparatista standard differisce sia dal pensiero politico classico come presentato da Strauss³⁸, sia dall'approccio di analisi economica del diritto come rappresentato soprattutto da Posner³⁹. Tanto l'approccio politico classico quanto quello di analisi economica partono, infatti, da atteggiamenti anti-storicisti e assumono la possibilità di un «modello migliore», che, evidentemente, deve essere implementato a scapito delle soluzioni peggiori.

In base all'approccio standard non è quindi possibile stabilire delle «classifiche» dei sistemi giuridici; in base agli altri approcci, invece, tali classifiche sono necessarie e vengono costantemente prodotte. Inoltre, l'approccio standard è ovviamente «qualitativo»: considera variabili, come i metodi di interpretazione o la selezione dei giudici, che sono difficilmente schematizzabili in modelli, avendo a che fare con fenomeni com-

plici in cui i modelli utilizzabili possono essere solo altrettanto, se non più complessi dei fenomeni stessi da spiegare⁴⁰.

Viceversa, soprattutto l'approccio di «Law and Finance» cerca di introdurre e utilizzare solo termini che possano essere misurati e classificati in modo uniforme nelle varie culture nazionali, secondo l'approccio scientifico che si basa sulla misurabilità empirica dei termini⁴¹ e che già da tempo è stato accolto anche in vari filoni della politica comparata⁴².

Queste differenze fondamentali devono, ovviamente, essere tenute in considerazione nell'analisi che segue, in quanto l'approccio di «Law and Finance» informa i rapporti della Banca Mondiale, mentre la replica francese si basa sull'approccio standard prima descritto.

La natura duale dell'Occidente

Le due principali assunzioni fatte dall'approccio di «Law and Finance», così come riassunte da Graff⁴³ nel comparare i sistemi giuridici, sono le seguenti:

1. i paesi i cui sistemi giuridici tutelano i diritti di proprietà, favoriscono le soluzioni contrattuali rispetto a quelle amministrative e proteggono gli investitori, indirizzano maggiormente il risparmio verso l'impresa e le attività produttive;
2. le diverse tradizioni giuridiche che sono emerse in Europa durante gli ultimi secoli aiutano a spiegare le differenze fra i vari paesi quanto a protezione degli investimenti, efficacia del diritto contrattuale e sviluppo finanziario odierno.

Date queste premesse, si individuano due meccanismi principali che influenzano gli esiti economici:

- a) un meccanismo politico che determina il modo in cui il sistema giuridico risolve il conflitto tra proprietà privata e diritti di intervento dello stato, inclusa la possibilità di intervenire nei rapporti contrattuali;
- b) un meccanismo di adattamento che concerne il grado di formalismo giuridico presente nel sistema, che se è eccessivo può minare la capacità del sistema di «minimizzare il divario tra i bisogni dell'economia e lo status quo normativo».

La base di questo approccio risiede naturalmente nella funzione assegnata ai diritti proprietari nel migliorare la gestione dei rischi intrinseci alle operazioni finanziarie. Nella misura in cui il sistema giuridico offre protezione effettiva contro l'occorrenza e le conseguenze di fallimenti di mercato, gli investitori finanziari saranno più inclini a investire in quell'*environment* giuridico, specie se minimizza i costi di affidamento connessi all'intermediazione finanziaria locale.

Come si vede, non vi è nulla di particolarmente innovativo in tali assunzioni, che rappresentano una generalizzazione delle analisi di *corporate governance*: nella competizione fra sistemi giuridici sono favoriti quei sistemi che assicurano la miglior protezione giuridica agli investitori istituzionali globali *anche se* costoro *non* acquisiscono partecipazioni di maggioranza nelle società locali.

L'assunzione *nuova* è quella per cui i sistemi di diritto romanista dell'Europa continentale sono *meno capaci* di quelli di *common law* di offrire una tale protezione nel mondo degli investimenti globali. Questa incapacità è giudicata intrinseca proprio in quanto dipende dalla storia giuridica continentale.

In breve, stando alla ricostruzione di Beck e Levine⁴⁴: mentre in *common law* le corti sono sempre rimaste sostanzialmente indipendenti dalla Corona, che solo «formalmente» nomina i giudici, la Rivoluzione francese ha piazzato lo stato *sopra* le corti e ha relegato i giudici a un ruolo minore e burocratico. Nella tradizione inglese il giudice è un soggetto sostanzialmente indipendente perché scelto dalla stessa professione giuridica (per autocooptazione e non per concorso pubblico) e appartenente alla classe proprietaria, mentre nella tradizione continentale il giudice diviene un funzionario stipendiato dallo stato e quindi in sostanza un suo burocrate.

La medesima statalizzazione del diritto e funzionarizzazione del giudice si sarebbe compiuta in Germania dal 1873 in avanti a opera di Bismarck, e sarebbe ovviamente vera per gli altri sistemi europei che, in un modo o nell'altro, derivano le loro strutture moderne o dal modello francese o da quello tedesco.

La conclusione di Beck e Levine è quindi quella, *molto* forte, per cui:

[Civil legal tradition [...] can be taken as a proxy for the intent to build institutions to further the power of the State. A powerful State with a responsive civil law at its disposal will tend to divert the flow of society's resources toward favored ends [...] which is antithetical to competitive financial markets. Furthermore, a powerful State will have difficulty credibly committing to not interfere in financial markets, which will also hinder financial development.

In sostanza, il diritto romanista è *intrinsecamente* statalista, e quindi naturalmente meno adatto ad attirare gli investitori globali. Come si vede, i punti centrali sono la statalizzazione delle fonti del diritto e la funzionarizzazione del giudice.

Ogni sistema del diritto che possenga tali caratteristiche è necessariamente meno efficiente del sistema di *common law*, in quanto 1) in *common law*, accanto alla legge di origine statale, rimane sempre il diritto giurisprudenziale, che non può essere considerato statalizzato, ma che si evolve indipendentemente dallo stato a opera di 2) giudici indipendenti,

che, sebbene siano pagati con soldi pubblici, *non* sono assimilabili a funzionari dello stato.

La risposta francese⁴⁵ mira a minare sia tale ricostruzione storica sia il punto di vista particolare che la sostiene.

Da un punto di vista storico, è difficile negare come la proprietà e il contratto siano stati fortemente protetti dalla giurisprudenza francese, specie nel XIX secolo, fino a considerare lo sciopero come uno strumento illegale *in quanto* violazione dei contratti individuali di lavoro.

In secondo luogo, la statalizzazione delle fonti del diritto (in pratica l'introduzione dei Codici) *non* ha comportato un venir meno del diritto indipendente dei giuristi, che hanno sempre continuato a elaborare e interpretare i Codici *in modo indipendente* dallo stato. La stessa funzionalizzazione del giudice ne ha fatto comunque una figura di funzionario statale particolarmente privilegiato e indipendente, inamovibile, e non soggetto a pressioni statali se non per gravi illeciti disciplinari.

Storicamente, non è negabile quanto la giurisprudenza continentale sia stata *creativa* rispetto alle fonti di legge dello stato e sia spesso entrata in conflitto con gli stessi desideri del potere politico.

In sostanza, la legge *non* esaurisce i meccanismi di produzione del diritto, l'elaborazione dei giuristi è indipendente dallo stato, la magistratura gode di tali privilegi e immunità da essere assicurata la sua completa indipendenza nei confronti dello stato.

Se vi sono differenze di *contenuto* fra i sistemi euro-continentali e quelli anglo-americani, ciò *non* dipende dalla struttura intrinseca di tali sistemi *ma* da un diverso *commitment* dei sistemi continentali verso un modello di società e di giustizia sociale *differente* da quello preferito dagli investitori globali.

Dopo tutto, dal punto di vista dei valori, proprio le caratteristiche asserite a vantaggio del *common law* potrebbero costituire una critica radicale: i sistemi di *common law* sono sistemi intrinsecamente classisti, in cui l'autorità pubblica non è riuscita a imporsi neanche nei meccanismi di produzione del diritto, l'elaborazione del quale è affidata a giudici che sono alleati di classe dei soggetti forti e che mirano a sviluppare un modello di società in cui i valori dell'impresa sono superiori a tutti gli altri e in cui i contraenti forti e i grandi imprenditori sono sistematicamente favoriti – si noti bene – rispetto ai contraenti più deboli e ai piccoli imprenditori, *retailers*, distributori e così via.

Dunque, *non* è la tradizione giuridica a dover essere in questione e a dover venire rivista, è invece più opportuno considerare come esistano in realtà *due* sistemi economici differenti e *due* diversi «modelli di società» cui aspirare nell'Occidente⁴⁶. È questa natura *duale* dell'Occidente che deve essere considerata in luogo di una sua rappresentazione unita-

ria, ed è essa che spiega le differenti forme che anche il capitalismo ha da sempre preso sul continente e in Inghilterra, per non parlare dell'America. Lo scontro fra questi due Occidenti deve, allora, essere pienamente apprezzato nel contesto attuale della «geopolitica» del diritto, secondo il modello di Costantini⁴⁷.

Che fare?

Il modello di analisi che qui proponiamo è quindi semplice e chiaro. In particolare, l'ipotesi di una natura *duale* dell'Occidente, che distingue per così dire il continente europeo dal modello «atlantico puro» a un livello molto più profondo delle mere differenze giuridiche, è confermata anche dal modello ormai storico di Cooter⁴⁸.

Secondo tale modello, una data cultura giuridica può avere una regola diversa da quella di un'altra cultura giuridica se:

- i costi e i benefici attesi dalle regole sono diversi da quelli dell'altra cultura giuridica;
- le dotazioni iniziali sono differenti;
- ciò che è percepito come equo differisce nelle due culture;
- ciò che è ritenuto accettabile dalla società (per ragioni storiche, sociali o politiche) è diverso nelle due culture.

Tale ipotesi è oggi ampiamente sostenuta dal premio Nobel Edmund Phelps⁴⁹, e tende proprio a dimostrare l'esistenza di due diversi sistemi economici in Occidente che mirano, in effetti, a scopi differenti: una maggiore innovazione in America e Inghilterra, e una maggiore stabilità sul continente europeo.

Sia innovazione sia stabilità sono ovviamente scopi politici ugualmente condivisibili, benché non sempre compatibili, e comunque le differenze giuridiche si situerebbero a valle rispetto a tali tendenze più generali di modulazione della società, e non a monte in caratteristiche intrinseche della cultura giuridica stessa.

D'altronde, che la cultura in quanto tale, nella sua dimensione politica di strutturazione della società, cioè in quanto orientazione generale dell'esistenza storica, abbia una forte influenza, specie nell'Europa continentale, sulla modellazione del sistema economico, è precisamente quanto esce confermato dalle attuali analisi di Tabellini⁵⁰.

Naturalmente, vi sono alcuni scopi economici che un sistema giuridico *in quanto tale* dovrebbe comunque contenere⁵¹:

- la minimizzazione dei costi di intermediazione (*agency problems*);
- la minimizzazione dei costi sia diretti che esterni della legislazione e della produzione di regole.

Da questo punto di vista è abbastanza chiaro, come abbiamo più volte indicato nei nostri *Rapporti* precedenti, che i sistemi continentali, e in particolare quello italiano, hanno grande difficoltà a minimizzare in modo efficiente tali costi e problemi.

Bisogna però anche tenere in considerazione, proprio in relazione alle osservazioni della Banca Mondiale, che un sistema come quello di *common law*, che cerca di produrre regole attraverso i casi, e quindi i litigi privati, necessariamente è più costoso, in teoria, di un sistema che cerchi di produrre regole attraverso la legislazione, come dovrebbe avvenire nel modello francese perfetto. Cioè, attendere e produrre diritto attraverso i casi è in linea di principio più costoso che poter scegliere la propria agenda di produzione del diritto attraverso le procedure legislative.

Non è un caso, infatti, che i costi di giustizia nei paesi anglosassoni siano molto superiori ai costi di giustizia nei paesi continentali. Ciò significa che non deriva alcun vantaggio teorico dall'affidarsi ai precedenti piuttosto che alla legislazione; anzi, in linea teorica un tale sistema è più costoso, e inoltre, sempre come ha dimostrato Cooter⁵², è guidato non dalla ricerca dell'efficienza, ma dalla ricerca e dallo sfruttamento di *spill-over effects*.

Infatti, siccome un precedente non è deciso solo per le parti, ma per tutti gli agenti, in quanto modifica la regola stessa del *common law*, ogni agente razionale preferisce attendere lo *spill-over effect* di un precedente ottenuto da altri piuttosto che investire direttamente risorse nella sua ricerca, e questa è la ragione principale per cui «the extent and intensity of litigation may have no relationship to the law's efficiency», proprio sulla base del modello di efficienza di Landes e Posner⁵³.

È evidente che un sistema di *common law* non solo rischia di essere più costoso di uno di *civil law*, ma rischia anche di produrre il cambiamento solo molto lentamente, spesso in ritardo, e solo quando alcuni agenti trovano necessario investire ampie risorse nella sua ricerca attraverso la *litigation*. Pertanto, se i sistemi di *common law* si dimostrano economicamente più efficienti (specie in alcuni settori come la *corporate governance*, che *non* sono comunque settori di diritto giurisprudenziale ma di diritto *legislativo*!), ciò può *non* dipendere dalle caratteristiche del sistema giuridico, *bensì* da altre caratteristiche «informali» del sistema economico stesso, secondo l'analisi istituzionale di North⁵⁴.

Alla fine di questa trattazione, si deve pertanto considerare che il punto della comparazione tra i due sistemi non può affatto dirsi compiutamente risolto, e certo non sulla base delle considerazioni poste dalla Banca Mondiale a fondamento delle proprie osservazioni.

Resta, semmai, da comprendere come il sistema giuridico globalizzato che fa capo alla Banca Mondiale, al Fondo Monetario e alla Wto possa

saldarsi con queste considerazioni sulla comparazione e l'efficienza dei vari sistemi giuridici.

La comparazione si sta infatti dimostrando una disciplina chiave e un'arma potente nella geopolitica del diritto: in fondo essa è la disciplina mediante cui vengono continuamente scritte e riscritte l'identità e la differenza. La comparazione traccia un solco fra ciò che è primitivo e ciò che è moderno, fra ciò che è esotico e ciò che è normale, fra ciò che è arretrato e ciò che è sviluppato, con evidenti legami con le strategie di dominio culturale: tutto ciò che è esotico, chiaramente, non può costituire un modello, come neppure ciò che è arretrato.

Questa strategia di scrittura e riscrittura delle identità e delle differenze pare quindi diventare centrale proprio quando il sistema giuridico si fa tendenzialmente sconfinato: ai confini politici veri e propri di sovranità vengono sovrapposti altri confini di eccellenza, superiorità, efficienza e così via.

Siccome ogni ordinamento del mondo è necessariamente anche un ordinamento *polemico*, cioè un ordine che si rivolge a favore di qualcosa, e *contro* qualcosa, occorre allora scoprire quale logica polemica si situa alla base sia dell'ordine mondiale del commercio *che* dell'attacco ai sistemi giuridici romanisti.

Naturalmente, la principale linea di polemica dell'ordinamento della Wto si dirige apertamente contro il *socialismo* e la *sovranità* statale. Se c'è qualcosa che la Wto cerca di imbrigliare e tendenzialmente distruggere, questa è la sovranità locale e la possibilità che essa sia utilizzata per l'edificazione di politiche socialiste.

L'attacco al sistema francese, da sempre ritenuto comunque un sistema liberale, anzi per vari tratti della sua storia ritenuto il sistema liberale per eccellenza, dimostra però che esiste una linea di polemica più profonda e più potente. Ciò che l'ordinamento della Wto intacca direttamente è il *politico*, che nelle nostre società attuali si dà però come il circuito costituito da voto-manovra di spesa pubblica. Se le attività degli stati vengono limitate e predeterminate, si spezza proprio tale circuito, che costituisce tuttavia l'essenza del politico *in quanto* democrazia.

Le critiche alla democraticità dell'ordinamento mondiale della Wto che abbiamo riportato si sono finora incentrate sulla debolezza della *legittimazione* democratica delle sue istituzioni, e la risposta viene sempre data nei termini della loro legittimazione *indiretta*. Cioè, le istituzioni globali non hanno una forte legittimazione democratica, ma comunque la posseggono in virtù della delega indiretta di cui godono da parte dei circuiti politici nazionali.

Allo stesso modo, le critiche in termini di sovranità sono deboli, in quanto, se anche tali istituzioni mirano a dissolvere la sovranità, ciò av-

viene pur sempre in base alle possibilità degli enti sovrani di rinunciare a parte o ampia parte della propria sovranità. Tali critiche sono appunto deboli perché non colgono l'essenziale.

Il punto non è la questione della legittimazione democratica o meno della Wto, ma il contenuto della sua azione in quanto diretto contro il circuito voto-spesa pubblica, cioè in quanto diretto proprio *contro* il circuito democratico. Ciò mostra anche il nesso evidente che sussiste tra sovranità locale e democrazia: un attacco contro la prima si risolve, nelle nostre società attuali, anche in un attacco contro la seconda.

Tuttavia, mentre è possibile costruire un potere sovrano capace di spogliarsi della sovranità, come è noto non è altrettanto possibile costruire agevolmente un potere democratico capace di spogliarsi della democrazia. Ciò significa, in ultima analisi, che l'ordinamento sconfinato può, anzi *entra* in conflitto con gli ordinamenti costituzionali degli stessi stati membri, *non* dal punto di vista della mera sovranità, ma dal punto di vista di altri valori che da tali ordinamenti sono comunque, e anzi più, protetti. Da un punto di vista giuridico, ciò significa che l'eventuale norma globale può *non* confliggere con le norme interne sulla sovranità, ma *può ben confliggere* con altre norme interne di rango costituzionale, specie nel campo del lavoro. L'eventuale norma globale, quindi, *deve* essere sottoposta a un vaglio interno di costituzionalità, e può essere, in base a tale analisi, bloccata *anche se è stata consentita* da accordi internazionali da parte dei governi: infatti, il vaglio di costituzionalità si pone *al di sopra* della legge e dell'azione dei governi.

In conclusione, occorrerà da qui in avanti indagare proprio quali siano le possibilità di ulteriore espansione del diritto globale alla luce dei regimi costituzionali interni degli stati, e necessariamente negare lo sviluppo del primo se conflittuale con i valori espressi dai secondi.

Come si vede, negli anni prossimi si supererà il problema della sovranità in direzione di altre questioni giuridiche, questioni che dipendono proprio dal nesso storico, che ormai si è creato almeno in tutte le società europee e in molte altre, fra sovranità e democrazia politica. Anzi la retorica della sovranità e del suo superamento – si può oggi dire – è stata una costrizione del discorso che ha finora occultato tale nesso e ha impedito una considerazione oggettiva del contenuto del diritto «globale». Quindi proprio il *superamento* della mera questione della sovranità, come questione astratta, potrà comportare una *limitazione* dell'ordinamento mondiale e della sua possibilità di imporsi sui regimi giuridici locali.

¹ Ferrarese, Maria Rosaria, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, Laterza, Bari 2006.

² In questo senso, naturalmente, lo spazio non va inteso come un contenitore chiuso in cui la vita umana è determinata dall'ambiente fisico, ma come oggetto di discussione e di definizione politica e culturale.

³ Zapatero, Pablo, «Searching for Coherence in Global Economic Policymaking», *Penn State International Law Review*, 24, 2006, pp. 595-627.

⁴ Dalhuisen, Jan H., «Legal Orders and Their Manifestation: The Operation of the International Commercial and Financial Legal Order and Its Lex Mercatoria», *Berkeley Journal of International Law*, 24, 2006, pp. 129-190.

⁵ Hayek, Friedrich A., *Law, legislation and liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy*, 3 volumi, Routledge & Kegan Paul, Londra 1973-1976-1979 (trad. it. *Legge, legislazione e libertà*, Il Saggiatore, Milano 1986).

⁶ Dalhuisen, Jan H., «Legal Orders and Their Manifestation: The Operation of the International Commercial and Financial Legal Order and Its Lex Mercatoria», cit., pp. 174-175.

⁷ Caruso, Daniela, «Private Law and State-Making in the Age of Globalization», *New York University Journal of International Law and Politics*, 39, 2006, pp. 1-74.

⁸ *Ibidem*, pp. 57-58.

⁹ Ferrarese, Maria Rosaria, *Diritto sconfinato. Inventiva giuridica e spazi nel mondo globale*, cit., p. 28 e seguenti.

¹⁰ Cheng, Tai-Heng, «Power, Authority and International Investment Law», *American University International Law Review*, 20, 2005, pp. 465-520 (p. 492).

¹¹ Kelly, Claire R., «Power, Linkage and Accommodation: The WTO as an International Actor and Its Influence on Other Actors and Regimes», *Berkeley Journal of International Law*, 24, 2006, pp. 79-128.

¹² *Ibidem*, p. 82 e seguenti.

¹³ Trachtman, Joel P., «The Constitutions of the WTO», *European Journal of International Law*, 17, 2006, pp. 623-646.

¹⁴ Guzman, Andrew T., «Global Governance and the WTO», *Harvard International Law Journal*, 45, 2004, pp. 303-351 (p. 313).

¹⁵ Wüger, Daniel, «The Never-Ending Story: The Implementation Phase in the Dispute Between the EC and the United States on Hormone-Treated Beef», *Law and Policy International Business*, 33, 2002, pp. 777-810.

¹⁶ Bhala, Raj, «Hegelian Reflections on Unilateral Action in the World Trading System», *Berkeley Journal of International Law*, 15, 1997, pp. 159-244.

¹⁷ Si veda già Monaco, Riccardo, «Carl Schmitt e il diritto internazionale», *Quaderni costituzionali*, 6, 1986, pp. 511-523 (p. 514).

¹⁸ Per *premio della legittimità* si intende la grande possibilità offerta a determinati soggetti di disporre in modo legittimo degli apparati burocratici delle amministrazioni, ivi inclusi gli eserciti, intendendosi per illegittima ogni resistenza a tale potere di disposizione degli apparati.

¹⁹ Kennedy, Kevin C., «Why Multilateralism Matters in Resolving Trade-Environment Disputes», *Widener Legal Symposium Journal*, 7, 2001, pp. 31-70.

²⁰ Kelly, Claire R., «Power, Linkage and Accommodation: The WTO as an International Actor and Its Influence on Other Actors and Regimes», cit., pp. 90-91: «nearly every nation on earth commits to abide by the WTO agreements».

²¹ Reich, Arie, «The WTO as a Law-Harmonizing Institution», *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, 25, 2004, pp. 321-382 (p. 362).

²² Whytock, Christopher A., «A Rational Design Theory of Transgovernmentalism: The Case of EU-US Merger Review Cooperation», *Boston University International Law Journal*, 23, 2005, pp. 1-53.

²³ Caruso, Daniela, «Private Law and State-Making in the Age of Globalization», cit., p. 71 e seguenti.

²⁴ Costantini, Cristina, *La legge e il tempio. Una storia comparata della giustizia inglese*, Carocci, Roma 2007.

²⁵ Hayek, Friedrich A., *Law, legislation and liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy*, cit.

²⁶ Reich, Arie, «From Diplomacy to Law: The Juridicization of International Trade Relations», *Northwestern Journal of International Law & Business*, 17, 1996-97, pp. 775-849.

²⁷ Ad esempio in Monateri, Pier Giuseppe, «Contratto eurocontinentale e contratto anglo-americano», in Deaglio, Mario, Frankel, Giorgio S., Monateri, Pier Giuseppe e Caffarena, Anna, *Il sole sorge a Oriente. Decimo rapporto annuale sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2005.

²⁸ Cfr. Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique Française, *Les droits de tradition civiliste en question à propos des Rapports Doing Business de la Banque Mondiale*, Société de législation comparée, Parigi 2006.

²⁹ Djankov, Simeon, La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio e Shleifer, Andrei, «The Regulation of Entry», *The Quarterly Journal of Economics*, 117, 2002, pp. 1-37.

³⁰ La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei e Vishny, Robert, «Law and Finance», *Journal of Political Economy*, 106, 1998, pp. 1113-1155.

³¹ Su cui cfr. Dallago, Bruno, «Comparative Economic Systems and the New Comparative Economics», *The European Journal of Comparative Economics*, 1, 2004, pp. 59- 86 e Siems, Mathias M., *Numerical Comparative Law: Do we need statistical evidence in law in order to reduce complexity?*, European University Institute, Firenze 2004.

³² Si noti che nei rapporti in questione poca o nessuna attenzione è dedicata alla legislazione cinese, che appartiene a un modello di tipo romanista, come base per gli altri sistemi mondiali.

³³ Cfr. Gerber, David J., *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*, Clarendon Press, New York e Oxford 1998.

³⁴ David, René, *Les grands systèmes de droit contemporains*, Dalloz, Parigi 1957 (trad. it. *I grandi sistemi giuridici contemporanei*, Cedam, terza edizione, Padova 1980).

³⁵ Zweigert, Konrad e Kötz, Hein, *Einführung in die Rechtsvergleichung*, J.B.C. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1969 (trad. it. *Introduzione al diritto comparato*, Giuffrè, Milano 1992).

³⁶ Schlesinger, Rudolf B., Baade, Hans W., Damaska, Mirjan R. e Herzog Peter E., *Comparative Law*, a cura di E.M. Wise, The Foundations Press, Westbury 1994.

³⁷ Sacco, Rodolfo, «Legal formants: A dynamic approach to comparative law», *American Journal of Comparative Law*, 39, 1991, pp. 1-34, 343-402.

³⁸ Strauss, Leo, *Gerusalemme e Atene*, Einaudi, Torino 1998, p. 211 e seguenti.

³⁹ Posner, Richard A., *Economic Analysis of Law*, Little, Brown, Boston 1973.

⁴⁰ Weimer, Walter B., *Spontaneously Ordered Complex Phenomena and the Unity*

of the Moral Sciences, paper preparato per la XII International Conference on the Unity of the Science (Chicago, 24-27 novembre 1983).

⁴¹ Cfr. Nagel, Ernest, *The Structure of Science*, Harcourt Brace Jovanovich, New York 1961.

⁴² Cfr. Palmer, Monte e Thompson, William R., *The Comparative Analysis of Politics*, F.E. Peacock Publishers, Itasca 1978.

⁴³ Cfr. Graff, Michael A., *Law and Finance: Common-law and Civil-law Countries Compared*, Swiss Federal Institute of Technology Working Papers, febbraio 2005, n. 99.

⁴⁴ Beck, Thorsten e Levine, Ross, *Legal Institutions and Financial Developments*, World Bank Policy Research Working Papers, 2003, n. 3136.

⁴⁵ Cfr. Association Henri Capitant des Amis de la Culture Juridique Française, *Les droits de tradition civiliste en question à propos des Rapports Doing Business de la Banque Mondiale*, cit.

⁴⁶ Gerber, David J., *Law and Competition in Twentieth Century Europe: Protecting Prometheus*, cit.

⁴⁷ Costantini, Cristina, «L'anima apologetica della comparazione e la geopolitica del diritto», *Rivista critica del diritto privato*, 2005, pp. 183-190.

⁴⁸ Cooter, Robert D., *Markets for Norms: Evolution of the Common Law Revisited*, University of California, Center for the Study of Law and Society Working Papers, 1994, pp. 94-95.

⁴⁹ Phelps, Edmund S., «Dynamic Capitalism», *The Wall Street Journal*, 10 ottobre 2006, p. A14.

⁵⁰ Tabellini, Guido, *Culture and Institutions: Economic Development in the Regions of Europe*, CESifo Working Papers, 2005, n. 1492.

⁵¹ Parisi, Francesco, «Sources of Law and the Institutional Design of Lawmaking», *Journal of Public Finance and Public Choice*, 19, 2001, n. 2-3, pp. 95-122.

⁵² Cooter, Robert D., *Markets for Norms: Evolution of the Common Law Revisited*, cit., p. 4.

⁵³ Landes, William M. e Posner, Richard A., «Adjudication as a Private Good», *The Journal of Legal Studies*, 8, 1979, n. 2, pp. 235-284.

⁵⁴ North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990 (trad. it. *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna 1994).



6. Italia, un paese scontento di sé

Mario Deaglio

6.1. L'insoddisfazione degli italiani e il «fastidio» estero verso l'Italia

«Estate calde» nelle Midlands inglesi, rivolte giovanili nelle *banlieues* francesi, gravi disordini nel centro della civile e tollerante Copenaghen nelle notti del 2 e 3 marzo 2007. A confronto con questo generale disagio europeo, l'Italia potrebbe non sembrare un paese particolarmente carico di tensioni, soprattutto se si stende un velo sugli incidenti agli stadi e sulle guerre malavitose in quel di Napoli.

Purtroppo le cose non stanno così. Esiste uno speciale, grave senso di disagio italiano, una forma specifica di scontentezza che tocca tutte le generazioni, non si ferma alle periferie e sembra pervadere l'intera vita civile. Accumulatasi lentamente con il trascorrere degli anni, questa scontentezza affonda una delle sue radici nelle manifeste difficoltà dell'«azienda Italia» – come viene spesso chiamato il sistema produttivo italiano – e si situa quindi a cavallo tra economia e società; essa determina comportamenti contraddittori largamente diffusi, a cominciare dai conflitti di interessi economici del governo Berlusconi e dai conflitti di interessi politici del governo Prodi, con membri dell'esecutivo che partecipano a manifestazioni di protesta contro provvedimenti messi a punto dall'organo di cui essi stessi fanno parte.

Un paese «impazzito», che ragiona soltanto sull'oggi e non pensa al futuro, lo ha definito, a tinte forse un po' troppo fosche, Romano Prodi; il suo predecessore Silvio Berlusconi, del resto, usò termini ancora meno gentili, sia pure nella foga di una campagna elettorale improntata a singolare rozzezza, per definire gli italiani (la metà all'incirca) che avrebbero votato per i suoi avversari¹. Si tratta di un paese di automobilisti che

non si fermano al semaforo rosso e contemporaneamente si lamentano per lo scarso livello di disciplina sulle strade; un paese che giustamente si indigna per le violenze negli stadi, il bullismo nelle scuole, le disattenzioni gravi negli ospedali, le stragi del sabato sera, e vara misure draconiane per bloccare tutto ciò; queste misure vengono poi snaturate nell'iter parlamentare oppure non applicate per qualche cavillo..

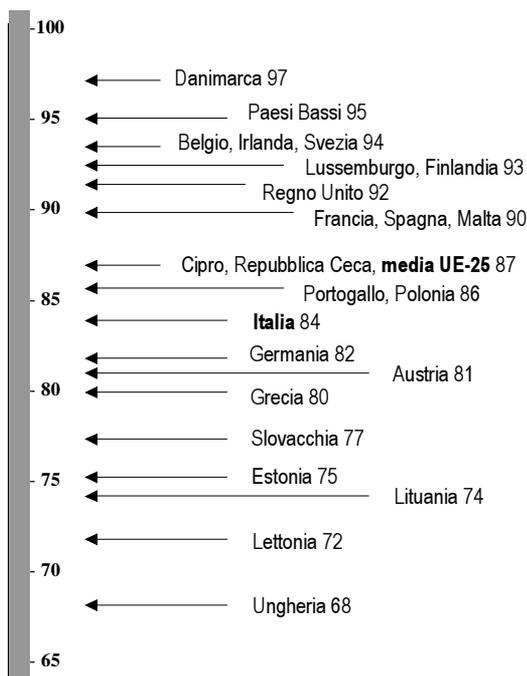
Questa scontentezza-frustrazione può essere ben rappresentata dall'atteggiamento contraddittorio nei confronti delle pensioni. Vi è ormai la consapevolezza generale del rischio di non sostenibilità del sistema pensionistico; questo però non fa scattare alcun meccanismo solidaristico che ne favorisca la riforma. Scatenata anzi la corsa a pensionarsi non appena possibile, prima che le condizioni per ritirarsi dal lavoro divengano più severe; le stesse persone che si affrettano a compilare la domanda di pensionamento spesso si dolgono poi pubblicamente della generale mancanza di senso civico che determina la corsa al pensionamento.

La scontentezza degli italiani nei confronti del loro paese e di se stessi viene chiaramente rilevata da quegli strumenti, imperfetti ma preziosi, che sono i sondaggi d'opinione internazionali, i quali mettono a confronto gli atteggiamenti dei residenti di diversi paesi su temi specifici. Nel corso di un'indagine compiuta a fine 2006 da parte dell'Eurobarometro, il più antico sondaggio europeo di questo tipo, è stata posta una domanda diretta sul grado di «soddisfazione» degli intervistati; come si può ricavare dalla figura 6.1, la percentuale degli italiani che hanno risposto di essere «molto» o «abbastanza» soddisfatti si colloca al disotto della media dell'Unione Europea a 25 paesi; tra i 15 membri precedenti all'allargamento, solo Germania e Austria hanno livelli inferiori.

È da notare che la posizione italiana in classifica si rivela ancora peggiore se si limita l'esame a coloro che si dicono «molto soddisfatti»: contro una media europea del 26 per cento di risposte in tal senso, l'Italia fa registrare una percentuale di appena il 16 per cento. Soltanto i tre paesi baltici e la Slovacchia fanno peggio dell'Italia, mentre l'Ungheria è al suo stesso livello².

Un livello di soddisfazione o benessere – sempre soggettivamente misurato – inferiore a quello della maggior parte dei paesi avanzati si ritrova anche in un'indagine Ocse riferita al 2000 (cfr. figura 6.2) in cui la percentuale degli italiani che si dichiarano «soddisfatti» o «molto soddisfatti» è pari all'80 per cento, contro valori sensibilmente più elevati, molti dei quali superiori al 90 per cento, degli altri paesi avanzati. Solo Grecia, Turchia, Ungheria, Polonia e Slovacchia fanno registrare livelli inferiori di soddisfazione. Altri due indicatori soggettivi di benessere, presentati nella medesima figura, collocano anch'essi l'Italia nella parte bassa della graduatoria.

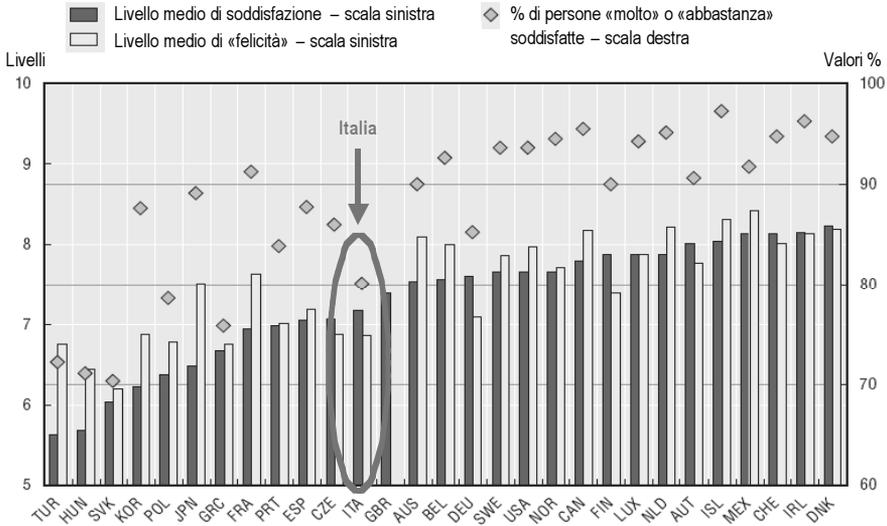
Figura 6.1 – Italiani non molto contenti
(percentuale di risposte positive alla domanda di Eurobarometro: «Considerando bene tutto, potete dirvi soddisfatti (*happy*)?»)



Fonte: Eurobarometro, *European Social Reality Report*, febbraio 2007

Un riflesso di questa scontentezza del paese verso se stesso si può verificare nel processo che ha portato all'approvazione delle recenti leggi finanziarie. La rimozione, dal dibattito o dalla coscienza pubblica, del problema principale (la riduzione del deficit) e l'attenzione ossessiva e frammentata ai provvedimenti di dettaglio hanno avuto come conseguenza una resistenza forte e «gridata» all'idea stessa di tagli della spesa, e la tendenza all'autoassoluzione per ogni comportamento trasgressivo. A destra è prevalso, specie ai tempi del precedente governo, un atteggiamento morbido nei confronti dell'evasione fiscale; a sinistra si è fatto altrettanto nei confronti dell'«evasione lavorativa», per cui è stato concluso un contratto del pubblico impiego in cui si parla solo fuggevolmente di recupero di efficienza, mentre in campo sindacale si è considerata una grande vittoria la corresponsione degli stessi aumenti salariali ai fannulloni e ai diligenti. Forse gli italiani stanno diventando un popolo di evasori nel senso che, così facendo, operano una gigantesca «evasione» da una realtà costituita dalla semplice aritmetica contabile.

Figura 6.2 – Misure soggettive di benessere nei paesi Ocse, anno 2000



Fonte: Ocse, *World Values Survey*, 1999-2001

Alla scontentezza degli italiani verso il loro paese fa da contrappunto una possibile minor considerazione degli europei per l'Italia; in merito ci si può basare soltanto su evidenze aneddotiche, peraltro in non piccolo numero. Nel 2004-2005, la Commissione non si dimostrò particolarmente sensibile alle istanze italiane di difesa della produzione tessile e calzaturiera dall'«invasione» asiatica, soprattutto cinese, e si mosse soltanto dopo che anche la Francia aveva richiesto azioni energiche. Alla bocciatura da parte del Parlamento europeo di un candidato commissario italiano nel 2005 ha fatto seguito il basso numero di nomine di funzionari italiani in posizioni di elevata responsabilità della burocrazia dell'Unione nel 2006. La decisione della Corte di Giustizia europea sulla deducibilità delle spese per le auto aziendali incise negativamente, sempre nel 2006, sull'assetto del bilancio dello Stato. E rimane aperto un contenzioso tra Italia e Commissione europea circa la posizione negativa assunta dall'Italia in merito al progetto di fusione della società Autostrade con la consorella spagnola Abertis.

È forse sintomo di una minore «simpatia» europea per l'Italia il fatto che il flusso turistico dagli altri paesi dell'Unione abbia subito flessioni, sia pur moderate, nei primi anni del secolo³, per recuperare poi con difficoltà i livelli precedenti, possibile indizio di una caduta d'immagine dell'Italia in Europa. Un certo senso di «fastidio» nei confronti dell'Italia, con commenti viepiù acidi, è avvertibile in buona parte dei mezzi di informazione euro-

pei. A fronte di tutto ciò va peraltro rilevato l'aumento dei flussi turistici dall'Oriente e, sul più generale terreno della politica estera, il successo italiano nell'ottenere un seggio nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; il che lascerebbe pensare che a una minore simpatia europea possa far riscontro un recupero di simpatia al di fuori dell'Europa, se non fosse che un «fastidio» per recenti episodi legati al sequestro Mastrogiacomo in Afghanistan è stato più o meno apertamente espresso dai governi di vari paesi non europei, dallo stesso Afghanistan agli Stati Uniti.

Anche se è difficile giungere a conclusioni precise, è inevitabile interrogarsi sulla possibile relazione tra questi scarsi livelli di soddisfazione e il livello della crescita economica italiana, sensibilmente più basso, negli ultimi dieci-quindici anni, di quello medio dei partner europei e, più in generale, degli altri paesi avanzati. A questo confronto si guarderà nel prossimo paragrafo, mentre nel par. 6.3 si analizzerà l'evoluzione dei segnali di ripresa che si sono manifestati recentemente, già colti nel *Rapporto* 2006. Basterà questa ripresa a far riprendere quota al paese? Le condizioni in base alle quali ciò può essere possibile sono discusse nel par. 6.4.

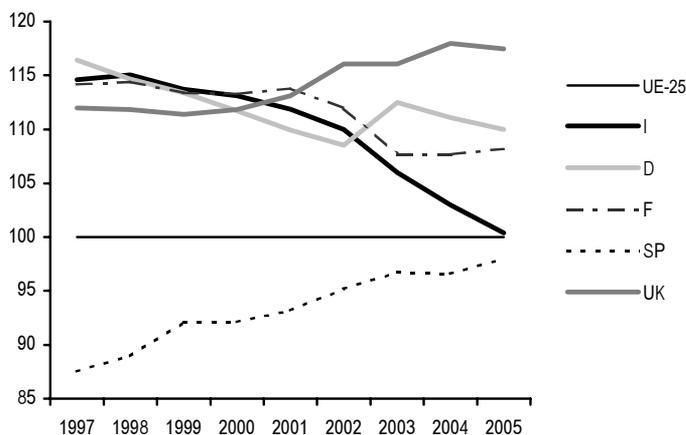
6.2. La «scivolata» che allontana l'Italia dall'Europa

Nel quarto trimestre del 2006 il prodotto lordo italiano crebbe dell'1,9 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente; si trattava di uno dei valori più elevati d'Europa e smentiva le preoccupate previsioni di enti internazionali e nazionali. Un giudizio superficiale, estremamente diffuso in Italia, induceva a concludere che il peggio era passato e si era ormai sulla strada giusta; in realtà, la situazione presentava qualche analogia con quella di una squadra di calcio in difficoltà che vince due o tre partite, il che porta i suoi tifosi a ricominciare immediatamente a parlare di scudetto. È ben possibile che l'Italia abbia imboccato la strada giusta, ma occorre rendersi conto che, nel corso degli ultimi dieci-quindici anni, il paese ha accumulato un divario che l'ha allontanato in maniera sensibile dagli altri paesi avanzati dell'Europa. Tale divario non può realisticamente essere recuperato con rapidità e, proprio per questo, è utile esaminarne gli aspetti salienti. Lo si farà qui di seguito mettendo a confronto l'andamento degli ultimi anni, rispetto alla media europea, di alcuni aggregati economici italiani e degli altri quattro grandi paesi dell'Unione Europea, ossia la Germania, la Francia, il Regno Unito e la Spagna⁴.

Ciò che maggiormente colpisce è la forte differenza tra la crescita italiana e quella media dell'Unione Europea che non trova riscontro negli altri paesi esaminati. Nel periodo 1990-2005 il tasso percentuale annuo di crescita del prodotto interno lordo italiano superò quello dell'area dell'euro soltanto due volte, mentre per sette volte tale tasso fu pari a meno del 60 per cento di quello di riferimento. Il tasso di crescita della Spagna fu superato una volta soltanto, mentre per nove anni su quindici la crescita italiana fu inferiore al 60 per cento di quella spagnola. Fatto pari a 100 il prodotto lordo del 1989, nel 2004 quello italiano era pari a 124, quello francese e tedesco a 134, quello britannico a oltre 140, quello spagnolo a 152.

È bene insistere su questi numeri, piuttosto aridi e sicuramente scomodi, perché mostrano che ormai da una mezza generazione siamo gli «ultimi della classe» in Europa e il distacco è aumentato dopo il 2001: per quattro anni, dal 2002 al 2005, l'economia italiana è rimasta quasi ferma, intrappolata in una stagnazione alla giapponese, con tassi di crescita nettamente inferiori ai non entusiasmanti livelli europei. Misurata in termini di prodotto lordo per abitante, questa stagnazione ha portato inizialmente all'erosione e poi al rapido annullamento del vantaggio italiano rispetto alla media europea. Il prodotto lordo italiano per abitante, infatti, come risulta dalla figura 6.3, era superiore di circa il 15 per cento alla media dell'Unione Europea a 25 membri nel 1997; l'Italia si trovava così su livelli molto simili a quelli di Francia, Germania e Regno Unito. La figura 6.3 mette chiaramente in luce l'entità della «scivolata» italiana tra il 2000 e il 2005.

Figura 6.3 – Prodotto interno lordo per abitante, 1997-2005 (media Ue-25 = 100)



Fonte: Eurostat

Francia, Regno Unito e Germania, al contrario, hanno mantenuto sostanzialmente stabile la loro posizione. Il Regno Unito mostra addirittura un aumento per cui, mentre nel 1997 il suo livello (112,0) risultava lievemente inferiore a quello italiano (114,6), nel 2005 l'Italia era scesa a 100,4 mentre il Regno Unito era salito a 117,5. Si noti la grande risalita della Spagna, passata da un prodotto per abitante pari all'87,5 per cento di quello medio europeo nel 1997 al 98 per cento nel 2005. Il che nell'ottobre 2006 ha fatto dire al primo ministro spagnolo, José Luis Zapatero, che la Spagna mira a sorpassare l'Italia, in termini di prodotto lordo per abitante, nel giro di due o tre anni².

Il prodotto lordo per abitante è un indicatore soggetto a molte imperfezioni, sia per quanto riguarda i metodi di stima sia per quanto riguarda il significato. Anche se costituisce un punto di riferimento dal quale è difficile prescindere, per una buona diagnosi è bene cercare conferme in altri indicatori. Ebbene, la «scivolata» italiana appare evidente da moltissimi punti di osservazione; uno dei più impressionanti dei quali è quello relativo alla *produttività del lavoro*, intesa come rapporto tra il prodotto interno lordo e il numero dei lavoratori. Essa è posta in evidenza nella tabella 6.1.

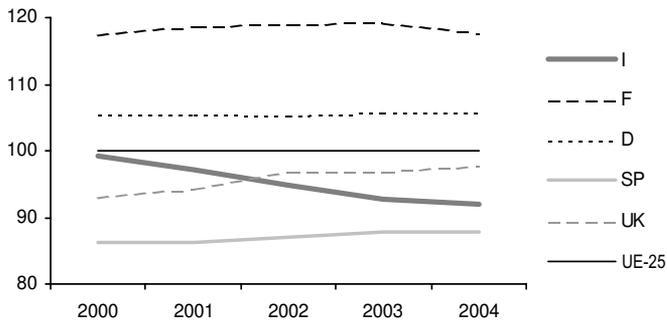
Tabella 6.1 – Produttività per lavoratore, 2000-2005

	Italia	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
<i>Media Ue-25 = 100</i>					
2000	121,2	122,0	101,2	97,6	103,4
2001	118,6	122,2	100,2	97,3	104,9
2002	115,0	120,3	99,7	98,6	107,3
2003	111,7	120,5	100,3	99,8	107,0
2004	110,2	119,0	100,1	99,1	107,1
2005	102,8	119,2	102,0	98,9	106,7
<i>Media Ue-25 del 2000 = 100</i>					
2000	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2001	97,9	100,2	99,0	99,7	101,5
2002	94,9	98,6	98,5	101,0	103,8
2003	92,2	98,8	99,1	102,3	103,5
2004	90,9	97,5	98,9	101,5	103,6
2005	84,8	97,7	100,8	101,3	103,2

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Anche in questo caso si registra una rapidissima caduta verso la media europea; le perdite principali, sempre in termini relativi, riguardano il 2005, quando l'occupazione aumentò di oltre l'1 per cento e il prodotto interno rimase sostanzialmente fermo. Si tratta di una tendenza da porre in relazione alla regolarizzazione di manodopera, soprattutto immigrata, già presente sul lavoro, e quindi i dati mostrano probabilmente una situazione peggiore della realtà. Tutto ciò, peraltro, attenua soltanto la tendenza all'erosione della posizione relativa italiana, mentre la posizione relativa degli altri paesi rimane sostanzialmente stabile, con buoni risultati da parte di Regno Unito, Spagna e Germania⁶. Per l'intero periodo, il tasso di crescita medio annuo della produttività del lavoro nell'Unione Europea si colloca intorno all'1 per cento, quello dell'Italia intorno allo 0,4 per cento. Se dal prodotto lordo per lavoratore si passa al prodotto lordo per ora lavorata, pur escludendo il «disastroso» 2005 e limitandoci quindi al periodo 2000-2004, l'andamento della produttività pone ancora più chiaramente in luce l'anomalia italiana. Come mostra la figura 6.4, a una sostanziale stabilità degli altri quattro paesi fa infatti riscontro una netta diminuzione italiana.

Figura 6.4 – Andamento della produttività oraria del lavoro, 2000-2004 (media Ue-25 =100)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

È interessante notare che queste cadute rispetto alla media europea tendono a scomparire se l'indagine si sposta dal livello dell'intera economia a quello di singoli settori produttivi, dove l'Italia sembra difendere piuttosto bene le proprie posizioni. L'impressione che si ricava dall'esame delle realtà locali, soprattutto di quelle organizzate in «distretti», è di settori agguerriti e tecnologicamente bene attrezzati. Se ne deve concludere che l'Italia è concentrata nei settori «sbagliati», ossia nei settori in cui la produttività, per i motivi più vari, cresce meno che altrove.

Il cattivo posizionamento settoriale dell'economia italiana, già analizzato in profondità nel *Rapporto 2004*⁷, appare evidente anche a un esame sommario: l'Italia è fortemente carente di iniziative importanti in settori come l'*hardware* e il *software* elettronico, l'informatica, la chimica, la farmaceutica, le biotecnologie, ossia in molte delle attività dove, a livello mondiale, si registrano i più consistenti aumenti di produttività. In questo senso, il problema italiano si configura come problema di politica industriale.

All'anomalia relativa alla produttività del lavoro si accompagna l'anomalia relativa al *tasso di occupazione*, ossia alla percentuale di italiani compresi tra i 15 e i 64 anni che risultano essere occupati. Il tasso di occupazione può essere considerato un indicatore composito nel quale si riflettono la domanda effettiva di lavoro, e cioè la possibilità per le imprese di trovare effettivamente il lavoro di cui hanno bisogno in quantità e qualità, e l'offerta, ossia la possibilità, soprattutto per le donne, di disporre dei livelli di competenza e delle infrastrutture (asili nido, scuole, reti di assistenza domestica eccetera) necessarie all'occupazione extradomestica, stabile e continuativa. Per quanto riguarda l'occupazione femminile, il relativo tasso riflette altresì attitudini culturali, come la maggiore o minore propensione degli uomini a condividere con le loro compagne la cura della casa e dei figli. Tale tasso è tradizionalmente più basso nei paesi meridionali e più elevato in quelli nordici ed è ovunque, comprensibilmente, inferiore per le donne.

La strategia dell'Unione Europea messa a punto alla Conferenza di Lisbona del marzo 2000 mira a costruire un'economia europea competitiva nel nuovo contesto globale e punta soprattutto a raggiungere il tasso di occupazione degli Stati Uniti, pari a circa il 70 per cento, mentre nel 1994 tale tasso – limitando l'indagine all'Unione Europea a 15 membri – era pari a un po' meno del 60 per cento (tabella 6.2).

A fronte del già citato valore europeo, l'Italia faceva registrare, nel 1994, un livello più basso della media di circa il 15 per cento (ma ancora più basso era quello della Spagna, inferiore alla media di quasi il 25 per cento), mentre quello del Regno Unito era più alto di quasi il 15 per cento. Anche in questo caso, come per la produttività, il basso valore italiano dipende, tra l'altro, da un'incidenza dell'economia sommersa superiore a quella media europea. L'Italia e la Spagna presentano inoltre, nel 1994, la più bassa incidenza dell'occupazione femminile: su 100 uomini che lavorano, infatti, lavoravano in Italia 69 e in Spagna 67 donne, contro una media europea di 82 e valori francesi, tedeschi e britannici compresi tra 85 e 90.

Dal 1994 al 2005, su tutto il fronte europeo il tasso di occupazione risulta mediamente in aumento sensibile – passa infatti dal 59,8 al 65,2 per cen-

Tabella 6.2 – Tassi di occupazione in Europa, 1994-2005

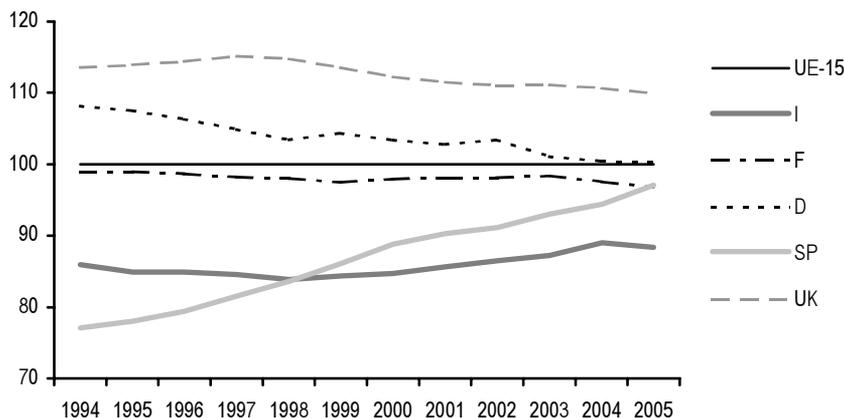
	Ue-15	Italia	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
<i>Tasso di occupazione totale</i>						
1994	59,8	51,4	59,1	64,7	46,1	67,9
1995	60,1	51,0	59,5	64,6	46,9	68,5
1996	60,3	51,2	59,5	64,1	47,9	69,0
1997	60,7	51,3	59,6	63,7	49,5	69,9
1998	61,4	51,5	60,2	63,5	51,3	70,5
1999	62,5	52,7	60,9	65,2	53,8	71,0
2000	63,4	53,7	62,1	65,6	56,3	71,2
2001	64,0	54,8	62,8	65,8	57,8	71,4
2002	64,2	55,5	63,0	66,4	58,5	71,3
2003	64,3	56,1	63,3	65,0	59,8	71,5
2004	64,7	57,6	63,1	65,0	61,1	71,6
2005	65,2	57,6	63,1	65,4	63,3	71,7
<i>Tasso di occupazione femminile</i>						
1994	49,3	35,4	51,6	55,1	30,7	61,2
1995	49,7	35,4	52,1	55,3	31,7	61,7
1996	50,2	36,0	52,2	55,3	33,1	62,5
1997	50,8	36,4	52,4	55,3	34,6	63,1
1998	51,6	37,3	53,1	55,8	35,8	63,6
1999	53,0	38,3	54,0	57,4	38,5	64,2
2000	54,1	39,6	55,2	58,1	41,3	64,7
2001	55,0	41,1	56,0	58,7	43,1	65,0
2002	55,6	42,0	56,7	58,9	44,4	65,2
2003	56,0	42,7	57,3	58,9	46,3	65,3
2004	56,8	45,2	57,4	59,2	48,3	65,6
2005	57,4	45,3	57,6	59,6	51,2	65,9

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

to – anche per motivi demografici: le nuove classi di età che si affacciano al mondo del lavoro sono relativamente poco numerose, mentre – grazie allo scarso aumento della produttività – le occasioni di lavoro sono rimaste, nel complesso, sostanzialmente invariate in quantità, pur peggiorando in qualità per la maggiore diffusione del precariato. All'aumento contribuiscono naturalmente anche i flussi immigratori, costituiti prevalentemente da lavoratori o aspiranti tali.

Quest'aumento assume dinamiche ben diverse tra i diversi paesi, come risulta dalla figura 6.5, nella quale, come in gran parte di questo paragrafo, i dati dei singoli paesi sono rapportati alla (crescente) media europea.

Figura 6.5 – Tasso di occupazione totale, 1994-2005 (media Ue-15 = 100)



Fonte: Eurostat

La crescita del tasso italiano di attività è in linea con quello medio europeo, per cui la posizione dell'Italia rimane sostanzialmente invariata. Per contro, la Spagna, partita da un tasso di attività sensibilmente inferiore, raggiunge l'Italia nel 1998 e si affianca alla Francia nel 2005. Gli altri paesi mostrano un andamento stabile.

Tasso di occupazione, produttività del lavoro e prodotto interno lordo per abitante sono tre facce di una medesima realtà: mostrano in maniera adeguata l'entità della «scivolata» italiana. Non si tratta di un arretramento di poco conto e, proprio perché si tratta di tre facce del medesimo fenomeno, non si possono probabilmente curare con facili rimedi. Viene alla mente in proposito un passo di Francesco Guicciardini, lo storico del Cinquecento a un tempo amico e antagonista intellettuale di Machiavelli:

Non erano tali le infermità d'Italia, né sì poco indebolite le forze sue che si potessero curare con medicine leggiere; anzi, come spesso accade ne' corpi ripieni di umori corrotti, [...] uno rimedio usato per provvedere al disordine di una parte ne genera di più perniciosi e di maggiore pericolo...⁸.

Il problema, a questo punto, è molto chiaro: le medicine che l'Italia si è data con la ripresa iniziata nel 2006 sono sufficientemente «pesanti» oppure sono «leggiere»? Sono parziali, oppure in grado di curare le debolezze italiane nella loro totalità? Nel prossimo paragrafo si tenterà di abbozzare una risposta.

6.3. L'Italia riuscirà a rimettersi in piedi?

La ripresa del 2006: recupero o rilancio?

Per cercare di valutare l'adeguatezza della risposta italiana è opportuno partire dalla ripresa manifestatasi nel corso del 2006. Essa si mostra di portata apprezzabile e crescente ma, nonostante le speranze che ha suscitato, nella primavera del 2007 non si poteva ancora affermare con certezza che fosse pienamente consolidata e soprattutto in grado di cominciare a ridurre il divario accumulato.

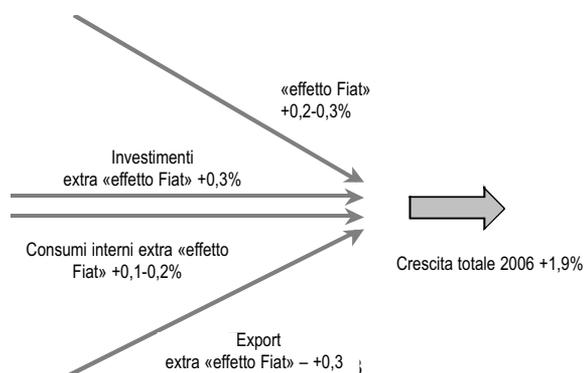
In base alle prime stime, anche nel 2006 la crescita della produttività del lavoro non è stata entusiasmante, così come sussiste ancora largo margine di crescita per i profitti di natura industriale, a differenza di quelli bancari. A questi due risultati non brillanti se ne deve aggiungere un terzo, ampiamente positivo: al di là di elementi transitori, il deficit pubblico ha mostrato la tendenza a una marcata riduzione, che dovrebbe divenire più evidente nel 2007. Anche qui esiste però un aspetto sfavorevole, in quanto tale riduzione appare dovuta soprattutto all'aumento del gettito fiscale e non già alla riduzione della spesa, il che perpetua una nota debolezza italiana.

L'aumento del gettito è, a sua volta, da attribuirsi sia alla riduzione dell'evasione, legata all'«effetto annuncio» del governo Prodi, sia alla maggiore crescita dell'economia, legata alla ripresa internazionale e anche alle politiche poste in essere nel 2005-2006 dal governo Berlusconi. La misura separata dell'entità di questi due effetti, oggetto di vivaci polemiche politiche, sembra difficile e, tutto sommato, di interesse secondario. Più importante è invece calarsi nell'esame di questa ripresa, analizzarne l'origine.

Si scopre così che una parte rilevante dell'aumento della produzione italiana deriva da un singolo episodio aziendale, ossia il rilancio produttivo del gruppo Fiat. Il valore aggiunto – ricavabile sommariamente dal bilancio consolidato del gruppo come differenza tra fatturato e acquisti dall'esterno di beni e servizi – è cresciuto di circa 2 miliardi di euro⁹, a fronte di una crescita del Pil italiano di circa 25 miliardi di euro; da un esame, ugualmente sommario, dei documenti aziendali si deve ritenere che la parte di gran lunga preponderante di questo aumento si sia realizzata in Italia, dove, del resto, si sono verificati, nel 2006, i maggiori incrementi di fatturato. Occorre inoltre considerare che l'effetto di stimolo della domanda del gruppo Fiat sul suo indotto è pari a circa quattro volte il valore aggiunto¹⁰. Tenendo conto dell'incertezza di queste misure, si può stimare che il 20-30 per cento della crescita totale del valore aggiunto italiano nel 2006 sia dovuto all'«effetto Fiat».

Si può inoltre stimare che dall'aumento della domanda estera sia pervenuto circa il 30 per cento dell'aumento complessivo del prodotto interno lordo e all'incirca altrettanto dall'aumento degli investimenti interni; il che lascia ai consumi interni al di fuori dell'auto uno spazio assai piccolo (0,1-0,2 per cento), puntualmente confermato dalle statistiche sull'andamento delle vendite al dettaglio. Il quadro complessivo della ripresa italiana a fine 2006 è illustrato dalla figura 6.6.

Figura 6.6 – Scomposizione della crescita italiana nel 2006



Con queste caratteristiche strutturali, la ripresa del 2006 non rappresenta ancora l'avvio di una fase di crescita solida e duratura, anche se ne potrebbe costituire un'importante premessa. Assume il carattere di «recupero» più che di «rilancio», un'esca con la quale attizzare il fuoco, non già un bel fuoco di legna allegro e scoppiettante: l'indice della produzione industriale a fine dicembre 2006 era appena ritornato ai valori del 2000 (cfr. figura 6.7).

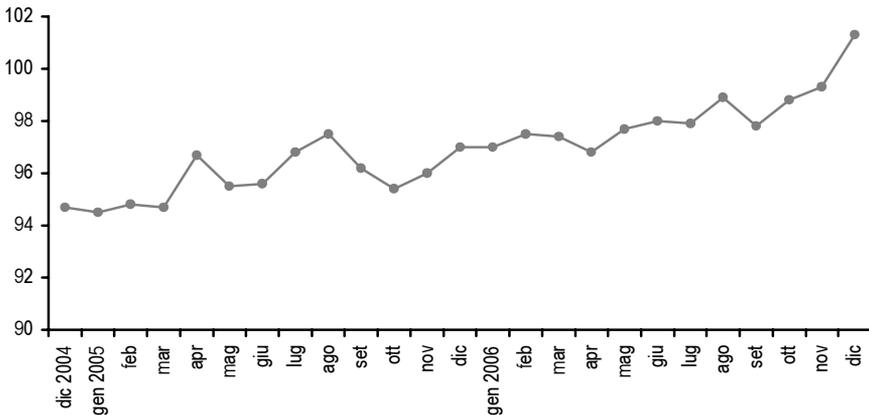
Lo conferma altresì l'analisi della diffusione della ripresa nei vari comparti industriali: nel dicembre 2006 risultavano ancora in flessione, o con valori pari a zero, importanti settori come «carta, stampa ed editoria», «minerali non metalliferi», «altre industrie manifatturiere» e «tessile e abbigliamento». Complessivamente, i settori che ancora non mostravano segnali di ripresa erano pari a circa il 30 per cento dell'industria italiana. Lievemente migliore risultava l'andamento dell'indice della produzione nelle costruzioni (+2,2 per cento), ma, anche in questo caso, non si trattava di un dato particolarmente scintillante.

Per lo stesso periodo, le vendite al dettaglio mostravano una crescita pari ad appena lo 0,9 per cento, il che nascondeva probabilmente qual-

che caduta in volume. Un risultato decisamente migliore si riscontra invece nelle esportazioni, che segnalano un aumento del 6,6 per cento nel corso del 2006: ancora una volta si può osservare che, al di là degli sforzi dei governi, in questo periodo storico il fattore forse più importante per la crescita delle economie è fuori dal controllo dei governi stessi.

Le esportazioni italiane sembrano in netto miglioramento dopo la crisi del 2003-2005, quando interi settori parevano sul punto di scomparire sotto i colpi della concorrenza asiatica; le statistiche commerciali evidenziano un deciso aumento della qualità dei prodotti e una concentrazione sulle fasce alte di gamma (vedi *infra*). Sono infatti in forte crescita i valori medi unitari. Va peraltro ricordato che negli ultimi mesi del 2006 si è verificata un'impennata della domanda tedesca, allo scopo di eludere l'inasprimento dell'Iva a partire dal 1° gennaio 2007, il che può aver condotto a un'accelerazione di ordini ai fornitori (tra i quali figurano moltissime imprese italiane) allo scopo di «battere sul tempo» i nuovi gravami.

Figura 6.7 – Il recupero della produzione industriale italiana
(base 2000 = 100, dati destagionalizzati)



Fonte: Istat

Il fattore cruciale della ripresa risulta quindi essere il buon andamento dell'economia globale, dal momento che una delle componenti più importanti dell'accelerazione italiana è rappresentata dalle esportazioni. Il mercato mondiale aveva deluso le aspettative di crescita nel 2002 e nel 2003, e come una marea discendente aveva trascinato verso il basso tutte le barche;

ha, almeno in parte, sorpreso per la crescita del 2006, che, come una marea montante, è riuscita a tirar su tutte le barche, compresa quella, un po' vecchiotta e un po' pesante, dell'economia italiana. Il vero problema non è quello di sfruttare le maree bensì quello di rendere meno pesante la barca italiana.

Il riassetto bancario

Per diminuire il peso della barca, qualcosa si sta facendo sul fronte delle normative con riforme che vanno nel senso della concorrenzialità, dall'aumento (in pratica scarsamente realizzato) delle licenze dei taxi alle maggiori possibilità di vendita di medicinali e carburanti, all'abolizione di pratiche che possono configurarsi come vere e proprie rendite dei produttori, quali il prelievo fisso sulla ricarica dei telefoni cellulari o certe commissioni bancarie. Si tratta di gocce che devono diventare pioggia se l'economia italiana vuole divenire davvero competitiva.

Più importanti appaiono invece gli sviluppi nel mondo delle imprese, e tra questi il primo posto spetta senz'altro alla rapidissima ristrutturazione in atto nel sistema bancario italiano. Qui si era già realizzata, negli anni Novanta, una trasformazione profonda e veloce con privatizzazioni, aggregazioni e ristrutturazioni che hanno portato a un aumento parallelo della dimensione media e del livello di concorrenza; il contenimento dei costi e la diversificazione delle fonti di ricavo hanno consentito forti progressi nei profitti, con un annullamento del divario tra la redditività netta delle banche italiane e quella media dei principali paesi dell'area dell'euro. Nel ricordare tutto ciò, nel suo intervento all'Assemblea ordinaria dell'Associazione Bancaria Italiana, il 12 luglio 2006, il Governatore della Banca d'Italia denunciava, però, l'affievolimento delle spinte al cambiamento. «Un'inerzia strategica», affermò in quell'occasione, «sembra avere preso il sistema bancario italiano».

Poche settimane più tardi, l'inerzia era svanita. Il 24 agosto venne annunciata la fusione tra Banca Intesa e SanPaolo, un'operazione di portata tale da modificare in profondità la natura stessa del sistema economico italiano. Con quest'operazione l'economia italiana può contare, in aggiunta a Unicredit, su un secondo operatore in grado di agire ai massimi livelli sui mercati internazionali della finanza e del credito. Intesa-SanPaolo, la banca che a tempo di record ne è derivata, dispone ora, oltre che della tradizionale conoscenza diretta e minuta della realtà economica italiana degli istituti di credito originari, della capacità di raccogliere e convogliare notevoli risorse finanziarie verso le imprese italiane e i loro progetti di crescita in un ambito europeo e mondiale.

Inversamente, la fusione attenua fortemente il rischio che le strategie finanziarie di molte imprese italiane vengano subordinate a decisioni di banche di altri paesi nelle quali può prevalere la considerazione dell'interesse di imprese e gruppi concorrenti. Tra i fattori che hanno determinato questa fusione bancaria, d'altra parte, può aver avuto un certo peso la minaccia di un'offerta pubblica di acquisto ostile da parte di un istituto bancario straniero. A fronte della naturale difficoltà della fusione – che implica un delicato equilibrio territoriale dei centri di comando della nuova banca e vede una nuova struttura di *governance* con un inedito Consiglio di sorveglianza che si affianca al Consiglio di amministrazione, ribattezzato Consiglio di gestione –, va considerata come naturale conseguenza positiva la tendenza di operatori finanziari forti a livello internazionale, quali la nuova Intesa-SanPaolo, a sviluppare capacità e professionalità importanti nella moderna economia mondiale, capacità che rischiavano di scomparire dalla scena italiana.

Se Intesa-SanPaolo rappresenta lo sbocco finale di quella parte del sistema bancario che era già nata «grande» (come la Banca Commerciale Italiana, costituente fondamentale di Banca Intesa), meno di due mesi più tardi si ha un esito anch'esso «finale» che riguarda l'altra parte del sistema bancario, ossia le banche popolari, nate «piccole». Il 17 ottobre, il Banco Popolare di Verona e Novara (nato a sua volta dalla fusione di due banche popolari radicatissime sul territorio) vinse la gara per l'aggregazione con la Banca Popolare Italiana, già Banca Popolare di Lodi, che aveva avuto un ruolo di primo piano nelle tormentate vicende dell'estate 2005¹¹. Si venne così a costituire il terzo gruppo bancario italiano per numero di sportelli e capitalizzazione di mercato; il nuovo gruppo è entrato a far parte delle 30 maggiori banche dell'area euro (unica tra le banche popolari del continente).

Poco più tardi, il 13 novembre 2006, venne annunciata la fusione tra Banca Lombarda e Banche Popolari Unite che creava il quarto gruppo bancario italiano, con una presenza rilevante in Lombardia e una vocazione spiccatamente rivolta alle piccole e medie imprese delle zone più dinamiche d'Italia. Altre aggregazioni tra casse di risparmio e banche popolari sembrano in corso di realizzazione nella primavera 2007.

Questo mondo bancario riorganizzato costituisce una premessa per il rinnovamento della struttura imprenditoriale italiana. Potrà fornire alle imprese i mezzi per cambiare e per crescere, a patto che sappia rinnovare se stesso; la presenza di offerte italiane per Alitalia e Telecom, due imprese operanti in quei settori «moderni» e tecnologicamente avanzati dai quali l'Italia è largamente assente, potrebbe essere un primo indizio della nuova capacità del mondo bancario di favorire il rinnovamento dell'economia italiana. Di capacità creativa in campo bancario, del resto, c'è gran bisogno;

basti pensare che, pur essendo l'Italia uno dei maggiori mercati per gli Etf (*Exchange traded funds*), esiste a tutt'oggi un unico Etf che sia stato «fabbricato» da un'istituzione bancaria italiana. La progettualità e l'inventiva, due caratteristiche del modo di produzione italiano, devono tornare a essere presenti, a livelli maggiori di quelli attuali, nella realtà bancaria del paese.

Le riorganizzazioni del settore bancario si accompagnano al rafforzamento delle Generali, il maggior gruppo assicurativo italiano cresciuto con l'acquisizione di Toro e ristrutturatosi con la fusione nella capogruppo delle controllate Ina, Assitalia e Generali Vita e con la conclusione di due importanti *joint ventures* in Cina e in India. Anche in questo caso ci sono ottime premesse per un ruolo importante nell'economia mondiale che migliorano alquanto certe prospettive italiane.

Il nuovo profilo produttivo italiano

La nuova struttura bancaria incontra una struttura produttiva che, negli ultimi vent'anni, ha subito un rinnovamento profondo e non favorevole. Il fenomeno ha inciso in profondità sull'assetto di fondo di quell'economia italiana «vincente» che aveva caratterizzato il miracolo economico. In questi *Rapporti* ci si è soffermati a lungo sul depauperamento produttivo italiano, che è stato efficacemente descritto da Luciano Gallino nel suo *La scomparsa dell'Italia industriale*¹².

È qui sufficiente ricordare che l'Italia ha fortemente ridimensionato la propria presenza in due settori moderni dell'economia, la chimica e l'elettronica, che le sue imprese avevano contribuito a fondare. Tali settori non sono stati «sostituiti» da altri, per cui l'apparato produttivo italiano si trova concentrato soprattutto nell'industria meccanico-automobilistica da un lato e nel cosiddetto «made in Italy» dall'altro: quest'ultimo comprende varie attività tessili, abbigliamento, calzature e altri settori leggeri, caratterizzati da unità imprenditoriali relativamente piccole spesso ubicate in «distretti industriali». Appare limitata la capacità italiana di essere fortemente presente nel terziario avanzato: basti pensare che, per quanto riguarda la Rai, maggiore impresa nel settore mediatico-informatico, si riscontra l'estrema difficoltà a uscire da una gestione essenzialmente connotata per considerazioni politiche prima che economiche.

L'apparato industriale italiano di grandi dimensioni è oggi largamente rappresentato dal gruppo Fiat, al quale si deve l'azione di risanamento i cui risultati hanno contribuito fortemente al rilancio produttivo del paese e la cui strategia di accordi internazionali era già stata analizzata nel *Rapporto* 2006. La proiezione internazionale del gruppo Fiat è aumentata nel 2006 soprattutto con l'infittirsi dei legami con il gruppo indiano Tata e il

progetto di lungo periodo di un'automobile di bassissimo costo da offrire sul promettente mercato asiatico.

Anche gli altri due grandi gruppi industriali italiani di rilevanza globale hanno accentuato la loro proiezione internazionale. In particolare, Eni ha concluso un importante accordo con la russa Gazprom. L'accordo, raggiunto il 14 novembre 2006, è stato descritto il 5 dicembre 2006 dal ministro degli Esteri, Massimo D'Alema, come «anticipatore di una strategia europea per l'energia». Non si tratterebbe di un tradizionale accordo tra venditori e compratori, ma di un'intesa «che prevede un'integrazione strategica, uno scambio di asset», che da una parte «riduce la dipendenza e porta l'Eni in Russia a essere esportatore e produttore di materia prima», dall'altra «porta Gazprom sul mercato italiano a essere distributore di gas». L'Eni, e con l'Eni l'Italia, si è garantito le forniture di gas per altri trent'anni, ma ha accentuato la dipendenza energetica dell'Italia nei confronti del gas russo.

Anche l'Enel ha provato a rafforzare la propria posizione internazionale, con il tentativo di acquisire Gaz de France, che suscitò una reazione difensiva francese tale da far fallire l'operazione, e con l'acquisto di società elettriche in Romania e Brasile. A cavallo tra il 2006 e il 2007, con una serie di acquisti, l'ex monopolio elettrico italiano è divenuto primo azionista dell'ex monopolio elettrico spagnolo Endesa, e nell'aprile 2007, dopo il ritiro dell'offerta d'acquisto da parte della società elettrica tedesca E.On, si apprestava, con soci spagnoli, a lanciare un'offerta per il controllo di questa società.

I rapporti con la Spagna hanno avuto notevole peso nel panorama delle grandi imprese italiane nel 2006. Un accordo per la fusione dei due maggiori gruppi autostradali dei due paesi, la spagnola Abertis e l'italiana Autostrade, è stato rallentato e congelato per la netta opposizione del ministro Di Pietro, nonostante il parere favorevole della Commissione di Bruxelles, ma potrebbe essere riproposto nel corso del 2007, mentre banche spagnole sono presenti, in posizioni non dominanti, nel mondo bancario italiano. L'intreccio italo-spagnolo potrebbe rappresentare uno dei temi principali della trasformazione finanziaria e industriale europea dei prossimi anni.

In questo panorama di ridefinizione si inquadrano le vicende relative al controllo di Telecom Italia. Quest'impresa rappresenta il principale – se non l'unico – elemento di aggancio dell'economia italiana con i settori dinamici e tecnologicamente all'avanguardia dell'economia globale. È sembrato naturale lo scarso favore del mondo politico e dell'opinione pubblica all'ipotesi di un suo possibile acquisto da parte di gruppi esteri senza garanzie non tanto sui livelli occupazionali quanto su livelli e ricadute tecnologiche. Meno naturale è invece il desiderio di mantenere semplicemente in mani italiane, possibilmente prossime al potere politico, il controllo dell'impresa. Esso riflette una visione fortemente orientata al passato delle potenzialità dell'intervento pubblico in economia; qualora si intendesse seguire la politica dei

«campioni nazionali» (cfr. par. 2.3), sarebbe preferibile farlo esplicitamente e con un'attenzione molto maggiore ad accordi e presenza estera. Il passaggio dal controllo a una «cordata» italo-spagnola ha temporaneamente risolto la situazione, lasciando però invariati gli interrogativi di fondo sul ruolo e il posizionamento internazionale di una grande impresa di telecomunicazioni.

Se dai grandi gruppi si scende a quelli immediatamente inferiori, si segnalano, in un panorama denso di iniziative ma alquanto limitato ai settori tradizionali, due avvenimenti degni di nota. Il primo riguarda l'accentuata proiezione internazionale del settore dei cementi: nel 2006, Italcementi, la maggiore impresa del comparto, ha acquistato un cementificio negli Stati Uniti; la stessa impresa ha introdotto un nuovo tipo di cemento con qualità antinquinamento, importante novità in un settore dal prodotto piuttosto tradizionale. Il secondo riguarda la formazione, con Pirelli Real Estate, di un gruppo immobiliare italiano con forti interessi esteri che ha realizzato importanti acquisizioni in Polonia, in Germania e negli Stati Uniti.

Nel campo delle imprese più piccole si registrano sviluppi di estremo interesse. Gran parte del «made in Italy» sembra aver superato lo shock rappresentato dalla concorrenza asiatica e aver trovato una sua nuova collocazione internazionale basata sul rinnovamento dei prodotti, con la già citata attenzione a una migliore qualità.

6.4. La difficile aritmetica del recupero e le sue implicazioni per la politica economica

Il paragrafo precedente ha mostrato che qualcosa si muove: energie vitali ed energie mediate dalla politica si adoperano, talora maldestramente, per tentare di trasformare il recupero produttivo in un rilancio. Ma qual è la dimensione del problema che l'Italia si trova davanti? In quanto tempo l'Italia potrebbe recuperare la «scivolata» illustrata sopra e riportarsi a quello che può essere definito il suo livello «storico», ossia un reddito per abitante più elevato del 10 per cento circa del valore medio dell'Unione Europea a 25 membri, che è poi il livello al quale si trovano oggi Francia e Germania?

Perché questo avvenga, è ovviamente necessario che la crescita media annua della produzione italiana sia superiore a quella dell'Unione Europea a 25 membri nel suo complesso, ossia l'esatto contrario di quanto si è verificato negli ultimi quindici anni. Il numero di anni necessario per il «recupero» varia in maniera non lineare in funzione dell'entità di questo ipotetico divario di crescita a favore dell'Italia, ed è illustrato dalla tabella 6.3 nella quale è riportato il risultato di una simulazione.

Tabella 6.3 – Tempo necessario all'Italia per ritornare al suo livello «storico» di prodotto lordo per abitante (Italia = 110, media Ue-25 = 100)

Differenziale Italia/Ue-25 del tasso di crescita media annua del Pil	Numero di anni
0,5	20
1,0	9
1,5	6
2,0	4,5

Fonte: elaborazione su dati Eurostat

Come si può vedere, se il tasso di crescita del prodotto interno lordo italiano supererà il corrispondente tasso europeo mediamente dello 0,5 per cento, saranno necessari vent'anni per risalire ai livelli perduti. È su quest'arco temporale che occorre fissare lo sguardo, in quanto i differenziali superiori sono inseriti «per memoria» ma la probabilità che si verifichino appare davvero molto scarsa.

Questo significa, tanto per fare un esempio, che se il prodotto interno lordo dell'Unione Europea crescerà mediamente del 2,5 per cento all'anno – una prospettiva realistica, che pecca addirittura per eccessiva modestia –, quello italiano dovrà crescere del 3 per cento all'anno per recuperare in vent'anni il terreno perduto. Se l'Unione Europea dovesse crescere mediamente del 3 per cento all'anno – il tasso implicito nel programma emerso dalla Conferenza di Lisbona –, per raggiungere il medesimo obiettivo l'Italia dovrebbe crescere del 3,5 per cento.

Come si ottengono stabilmente tassi di crescita di questo genere? Mediante una combinazione di aumento della produttività del lavoro e aumento dell'occupazione. Nei primi anni di questo secolo, la produttività del lavoro, in termini orari, è cresciuta in Italia assai meno che in quasi tutto il resto dell'Europa, con anomali andamenti negativi nel 2002 e nel 2003¹³, una caratteristica che l'Italia condivide con il solo Portogallo. Non appare realistico supporre un tasso di crescita medio annuo di lungo periodo della produttività superiore all'1-1,5 per cento, e già il conseguimento di questo risultato richiederebbe un investimento in capitale umano, ossia in conoscenze e capacità, molto superiore all'attuale e una deliberata politica che favorisse lo spostamento di risorse verso settori maggiormente produttivi (elettronica, *software*, chimica fine, servizi avanzati di vario genere).

Ammettendo una crescita europea del 2,5 per cento, con la necessità dell'Italia di crescere mediamente del 3 per cento, questo implica un au-

mento dell'occupazione dell'1-1,5 per cento all'anno, il che equivale a 220-330 mila posti di lavoro «buoni», ossia a livelli tecnologicamente avanzati e non già creati semplicemente per diminuire la disoccupazione, al netto dei pensionamenti.

Non si tratta di un obiettivo impossibile da raggiungere. Prima ancora degli investimenti necessari, in presenza di una lieve diminuzione del numero di residenti in età di lavoro¹⁴, esso implica un forte aumento del tasso di occupazione. Del resto, appare difficile raggiungere e addirittura superare i tassi di crescita europei se l'occupazione rimane al disotto della media europea.

L'aumento del tasso di occupazione, come si è già osservato al par. 6.2, richiede un insieme di politiche che facilitino sia l'offerta di lavoro, soprattutto femminile, sia la domanda delle imprese. Richiede altresì azioni di forte impopolarità sul sistema previdenziale, con la fine dell'incentivazione indiretta del pensionamento anticipato e l'innalzamento almeno opzionale dell'età pensionabile. Richiede infine – e forse più ancora – un clima economico e politico, europeo e internazionale, favorevole alla crescita, senza il quale l'Italia non sembra in grado di risalire il gradino che ha disceso.

È soprattutto necessario un ritorno alla formulazione di una strategia economica in tempi lunghi per l'intero paese. Solo in questo contesto, infatti, ha senso proporre politiche specifiche per alcune aree, e specialmente per il Mezzogiorno. Un tempo a questo esercizio si sarebbe dato il nome di «programmazione» che oggi non sarebbe *politically correct*. Immaginarsi come potrà essere il paese tra vent'anni, però, non è una perdita di tempo e può rappresentare la base di un'azione pubblica totalmente rispettosa del mercato, come dimostra anche l'esperienza di altri paesi.

Le conclusioni di questo sguardo al futuro potranno sembrare abbastanza pessimistiche, o forse, sarebbe il caso di dire, semplicemente realistiche, nel senso che non promettono, come ritualmente si tende a fare, un lieto fine, la tradizionale «luce in fondo al tunnel» che, quasi ritualmente, gli economisti dovrebbero necessariamente far balenare al termine delle loro analisi. Risalire la china è, sì, possibile per l'Italia da un punto di vista economico, ma richiede in ogni caso tempi lunghi e politiche economiche sgradite alla maggioranza della popolazione. Dietro a tali politiche economiche appare necessario un cambiamento piuttosto profondo di numerosi costumi e pratiche italiane.

Di fronte alla difficoltà di questo compito si può anche supporre che l'Italia tenti di assestarsi al suo livello attuale, sfruttando, in maniera probabilmente precaria, alcune nicchie del mercato mondiale, mentre guarda la Spagna che le sfreccerà davanti tra un anno o due, il Regno Unito e

la Francia che continuano la corsa, la Germania che la riprende, tutti con grandi progetti e imprese moderne.

A questo punto è possibile che scatti una reazione del tipo de «la volpe e l'uva»: è proprio necessario inseguire la crescita a ogni costo? Non possiamo godere di ciò che abbiamo, accontentarci del bel sole e del bel mare, della gradevolezza – peraltro in rapida diminuzione – del nostro stile di vita?

La risposta, purtroppo, è che in un mondo in movimento non è possibile star fermi, anche se lo faremmo volentieri: l'esperienza di anni recenti mostra che lo scivolamento può essere assai rapido. Il chiamarsi fuori dalla competizione internazionale significa predeterminare per le generazioni giovani e per quelle a venire un futuro di stagnazione ed emigrazione, un fenomeno, quest'ultimo, che già coinvolge le fasce più dinamiche e più preparate. Forse proprio la considerazione di questo «spegnimento» dell'Italia potrebbe indurre il paese a una strategia più scomoda ma più determinata.

¹ Cfr. notizie di stampa rispettivamente del 12 novembre e del 6 aprile 2006.

² Precedenti indagini dello stesso Eurobarometro, riferite al 2004 e relative alle aspettative di vita degli intervistati, mostrano valori italiani nettamente superiori alla media europea (saldo positivo di 37 contro un saldo positivo della media pari a 17). Il confronto è da prendersi con cautela, ma sembrerebbe che il mutamento di opinione sia avvenuto in maniera piuttosto improvvisa.

³ Secondo l'*Annuario Statistico Italiano*, il numero degli arrivi negli esercizi ricettivi di ogni tipo dagli altri 14 paesi dell'Unione Europea a 15 membri si ridusse da 21,9 a 21,6 milioni, mentre le presenze subirono una flessione da circa 104 a 95 milioni. I primi dati disponibili del 2005 mostrano ulteriori flessioni, mentre una ripresa si sarebbe verificata nel 2006. Quest'andamento complessivamente stagnante contrasta con la crescita del turismo mondiale dopo la flessione del 2001-2002.

⁴ Questi quattro paesi presentano economie sufficientemente simili a quella italiana per dimensioni, livello di reddito, complessità dell'apparato produttivo. Si è pertanto deciso di escludere la Polonia, che pure avrebbe potuto rientrare in questo gruppo in termini di popolazione, per le troppo accentuate difformità economiche, che la rendono scarsamente comparabile agli altri grandi paesi dell'Unione.

⁵ Cfr. l'intervista del primo ministro spagnolo al *Corriere della Sera* del 15 ottobre 2006.

⁶ I valori modesti di quest'ultima sono da attribuirsi alla prevalente bassa produttività delle province dell'ex Repubblica Democratica Tedesca.

⁷ Cfr. Deaglio, Mario, Monateri, Pier Giuseppe e Caffarena, Anna, *La globalizzazione dimezzata. Nono rapporto annuale sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2004, pp. 141-144.

⁸ In Guicciardini, Francesco, *Storia d'Italia*, libro VIII, capitolo I, Utet, Torino 1981, p. 733, citato anche nell'*Introduzione* di Emanuella Scarano a p. 25.

⁹ Cfr. l'analisi sul bilancio della Fiat al sito <http://www.evaluation.it>, da cui risulta che il valore aggiunto del gruppo è passato da 9,7 miliardi di euro nel 2005 a 11,7 miliardi nel 2006.

¹⁰ Cfr. Istat, *Tavola intersettoriale dell'economia italiana*, Collana Informazioni n. 22, Roma 2000.

¹¹ Cfr. Deaglio, Mario, Frankel, Giorgio S., Monateri, Pier Giuseppe e Caffarena, Anna, *Tornare a crescere. Undicesimo rapporto annuale sull'economia globale e l'Italia*, Guerini e Associati, Milano 2006, pp. 177-179.

¹² Gallino, Luciano, *La scomparsa dell'Italia industriale*, Einaudi, Torino 2003.

¹³ Cfr. *OECD Factbook 2006*.

¹⁴ Cfr. le previsioni dell'Istat (banca dati Demo) sulla popolazione residente.